

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**AMMATILLISEN KOULUTUKSEN RAHOITUSUUDISTUKSEN  
ENNAKOIDUT OHJAUSVAIKUTUKSET KOULUTUKSEN  
JÄRJESTÄJIEN TOIMINTAAN**

Julkinen talousjohtaminen  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2017  
Ohjaaja: Eija Vinnari  
Saara Ikkela

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	IKKELÄ, SAARA
Tutkielman nimi:	Ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistuksen ennakoidut ohjausvaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintaan
Pro gradu -tutkielma:	94 sivua, 13 liitesivua
Aika:	Huhtikuu 2017
Avainsanat:	tuloksellisuuden johtaminen, tuloksellisuuden mittaaminen, ammatillinen koulutus, rahoitusjärjestelmä, tuloksellisuus

---

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä uudistetaan siten, että aiemmasta kustannusperusteisesta yksikköhintarahoituksesta siirrytään enemmän toiminnan tuloksellisuutta painottavaan rahoitukseen. Tämän tutkielman tarkoituksena on arvioida, mitä vaikutuksia uudistuksella ennakoidaan olevan koulutuksen järjestäjien toimintaan, ovatko ne linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa ja vaikuttavatko ammatillisen koulutuksen erityispiirteet seurauksiin.

Tutkimuksen oletukset ennakoituista ohjausvaikutuksista pohjautuvat aikaisempaan tutkimukseen ja kokemuksiin tuloksellisuuden mittaamisen ja johtamisen vaikutuksista julkisen sektorin toimintaan. Aikaisemman tiedon avulla asetettiin tutkimuksen hypoteesit, jotka ohjasivat aineiston keruuta ja olivat pohjana tutkimuksen tuloksille ja päätelmille. Ennakoitujen ohjausvaikutusten selvittämiseksi ammatillisen koulutuksen järjestäjille lähetettiin kysely, jossa kysyttiin heidän näkemyksiään uudesta rahoitusjärjestelmästä, mitkä sen vaikutukset voisivat yleisesti olla sekä miten oman toiminnan ennakoidaan muuttuvan uudistuksen seurauksena.

Kyselyn vastausten perusteella uuteen rahoitusjärjestelmään suhtaudutaan keskimäärin melko positiivisesti, mutta sillä ennakoidaan olevan myös negatiivisia vaikutuksia. Suurimman osan koulutuksen järjestäjistä mielestä uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa tehostamaan toimintaa ja suurin osa aikoo hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa oman toiminnan kehittämisessä. Moni aikoo keskittyä toiminnassa aikaisempaa enemmän niihin asioihin, joita rahoitusjärjestelmä mittaa eli tutkintojen, opintosuoritusten, opiskelijoiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen lisäämiseen. Rahoitusjärjestelmällä ennakoidaan olevan myös vaikutusta koulutuksen järjestäjien toimintatapoihin ja monien aikomuksena on lisätä toiminnassaan opiskelijoiden ohjausta, yhteistyötä sidosryhmien kanssa ja koulutuksen vastaavuutta asiakkaiden tarpeisiin. Rahoitusjärjestelmällä olisi koulutuksen järjestäjien mielestä vähemmän vaikutusta koulutuksen kohderyhmiin ja opiskelijamääriin.

Tutkimustulosten perusteella ammatillisen koulutuksen uudella rahoitusjärjestelmällä on sekä positiivisia että negatiivisia ohjausvaikutuksia koulutuksen järjestäjien toimintaan ja se vaikuttaa niiden käytännön toimintatapoihin. Tulokset tukivat suurinta osaa asetettujen hypoteesien ennakkooletuksista, esimerkiksi mitä useampaa tavoitetta rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan ja mitä positiivisemmin siihen suhtaudutaan, sitä myönteisempiä vaikutukset ovat koulutuksen järjestäjien toimintaan. Ennakoidut ohjausvaikutukset ovat linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa, mutta osa tavoitteista ei täyty toivotulla tavalla. Yleisesti voidaan todeta, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä muuttaa koulutuksen järjestäjäkentän toimintaa ja ohjaa järjestäjiä keskittymään toiminnassaan aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmän määrittämien tulosten saavuttamiseen.

## Sisällys

Tutkielman taulukot ja kuviot .....	4
1. Johdanto .....	6
1.1 Aiheen esittely .....	6
1.2 Tutkimusongelma .....	9
1.3 Tutkimusmenetelmät .....	11
2. Tuloksellisuusrahoitus koulutussektorilla .....	14
2.1. Julkisen hallinnon kehittäminen ja uusi julkisjohtaminen .....	14
2.2 Tuloksellisuus .....	17
2.3 Tuloksellisuuden mittaaminen ja johtaminen .....	21
2.4 Tuloksellisuuden johtaminen koulutussektorilla .....	29
2.5. Hypoteesien muodostaminen .....	34
3. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus .....	38
3.1 Ammatillisen koulutuksen nykyinen rahoitusjärjestelmä .....	38
3.2 Ammatillisen koulutuksen reformin ja uuden rahoitusjärjestelmän tavoitteet .....	39
3.3 Ammatillisen koulutuksen uuden rahoitusjärjestelmän toteutus .....	40
4. Kyselytutkimus ammatillisen koulutuksen uudesta rahoitusjärjestelmästä .....	43
4.1 Kyselytutkimuksen muodostaminen .....	43
4.2 Kyselyaineiston analysointikeinot .....	46
4.3. Kyselyn vastaajien edustavuus .....	46
4.4 Kyselyn rajoitteet .....	48
4.5 Kyselyaineiston analyysi .....	49
5. Rahoitusjärjestelmän ennakoitavat ohjausvaikutukset .....	75
5.1 Rahoitusjärjestelmä tuloksellisuuden johtamisena .....	75
5.2 Hypoteesien testaaminen .....	77
5.3 Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen .....	84
6. Johtopäätökset .....	86
Lähteet .....	91
Liitteet .....	95
Liite 1: Kyselylomake .....	95
Liite 2: Taulukoita ja kuvioita .....	104

## Tutkielman taulukot ja kuviot

### Taulukot:

Taulukko 3.1 Rahoitusjärjestelmälle asetetut tavoitteet valmistelu vaiheessa

Taulukko 4.1 Kyselyyn vastanneiden ja kaikkien koulutuksen järjestäjien jakautuminen valtionosuusrahoituksen ja opiskelijamäärien perusteella. Lähde: Opetushallitus 2017.

Taulukko 4.2 Koulutuksen järjestäjien mielestä tärkeimmät tavoitteet ammatilliselle koulutukselle.

Taulukko 4.3 Vastaajien näkemykset ammatillisen koulutuksen uudesta rahoitusjärjestelmästä.

Taulukko 4.4 Muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” riippuvuus muihin muuttujiin korrelaatiokertoimen perusteella.

Taulukko 4.5 Vastaajien prosenttiosuudet jaoteltuna muuttujien ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” ja ” rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” perusteella.

Taulukko 4.6 Vastaajien näkemykset negatiivisten vaikutusten todennäköisyydestä uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena.

Taulukko 4.7 Muuttujan ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” riippuvuus muihin muuttujiin korrelaatiokertoimen perusteella.

Taulukko 4.8 Vastaajien prosenttiosuudet jaoteltuna muuttujien ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” ja ” rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” perusteella.

Taulukko 4.9 Vastaajien prosenttiosuudet jaoteltuna muuttujien ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” ja ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” perusteella.

Taulukko 4.10 Vastaajien näkemykset oman toiminnan muutoksista uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena

Taulukko 4.11 Muuttujien ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön”, ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” ja ”aikoo tehdä epätoivottuja asioita” riippuvuudet muihin muuttujiin korrelaatiokertoimen perusteella.

Taulukko 4.12 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijamääriin perus- ja lisäkoulutuksessa niiden molemmissa järjestämisluodoissa.

Taulukko 4.13 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta koulutuksen kohderyhmiin.

Taulukko 4.14 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta mitattaviin asioihin ja erilaisiin toimintatapoihin.

Taulukko 4.15 Ristiintaulukoinnin X2-testistä saadut tulokset koottuna muuttujittain.

Taulukko 4.16 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijoiden työllistymiseen jaoteltuna ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuudella koko organisaation tuloista.

Taulukko 4.17 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijoiden tukemiseen työn haussa jaoteltuna rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärällä.

Taulukko 4.18 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta yhteistyöhön työelämän kanssa jaoteltuna rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärällä.

Taulukko 4.19 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijan tukemiseen opintojen suorittamisessa jaoteltuna muuttujalla ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”.

Taulukko 4.20 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta yhteistyöhön muiden koulutuksen järjestäjien kanssa jaoteltuna muuttujalla ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä”.

Taulukko 4.21 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta tutkintojen määrään jaoteltuna muuttujalla ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin”.

Taulukko 5.1. Hypoteesien oletusten paikkaansa pitävyys

**Kuviot:**

Kuvio 4.1 Vastaukset kysymykseen ” Kuinka montaa edellisessä kohdassa valitsemastasi tavoitteesta uusi rahoitusjärjestelmä tukee?”

# 1. Johdanto

## 1.1 Aiheen esittely

Julkisen sektorin toiminta on jatkuvan kehittämisen kohteena, jonka tavoitteena on lisätä yhteiskunnan hyvinvointia ja saada parempaa vastinetta verorahoille. Kehittämistoiminnassa korostetaan usein tuloksellisuuden lisäämistä ja tuloksellisuuden mittaaminen ja tiedolla johtaminen ovat olleet yleistä ohjauskeinoja julkisen sektorin toiminnassa. Suomessa sekä valtio että kunnat ovat ottaneet näitä toimintatapoja käyttöönsä ohjattaen eri toimintayksiköitä. Yksi ajankohtaisista uudistuksista, jossa tuloksellisuus on keskiössä, on ammatillisen koulutuksen reformi.

Ammatillisen koulutuksen reformi on yksi Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeita, jonka tarkoituksena on uudistaa ammatillisen koulutuksen järjestelmä kokonaisvaltaisesti. Sen yhteydessä ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistetaan siten, että aiemmasta kustannusperusteisesta yksikköhintarahoituksesta siirrytään kohti tuloksellisuusrahoitusta. Rahoitusjärjestelmä tulee koostumaan neljästä osa-alueesta: perus-, suorite-, vaikuttavuus- ja strategiarahoituksesta. Perusrahoitus muistuttaa eniten aiempaa yksikköhintoihin perustuvaa rahoitusta, joka lasketaan sovittujen opiskelijamäärien ja koulutuksen kustannusvaikutukset huomioonottavien kertoimien avulla. Suoriterahoitusta järjestäjät saavat aikaansaatuja tutkintoja ja osaamispisteiden perusteella. Vaikuttavuusrahoitusta järjestäjät taas saavat tiettyjen mittarien perusteella, jotka kertovat koulutuksen laadusta ja vaikuttavuudesta (esim. opiskelijoiden työllistyminen ja opiskelijapalaute). Nämä kolme osa-aluetta muodostavat koulutuksen järjestäjille jaetun laskennallisen rahoituksen. Sen lisäksi koulutuksen järjestäjille voidaan myöntää harkinnanvaraista strategiarahoitusta. (OKM 2016b, 6–8.)

Tuloksellisuuteen perustuvaa rahoitusta on kansainvälisesti ja Suomessa hyödynnetty aiemminkin julkisten palveluiden järjestämisessä ja koulutussektorilla erityisesti korkeakoulusektorilla. Tuloksellisuuteen perustuva rahoitus edellyttää tuloksellisuuden mittaamista, jonka perusteella päätetään, miten rahoitusta jaetaan. Tuloksellisuuden mittaaminen ja johtaminen ovat uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaisia toimintatapoja, jotka pohjautuvat siihen ajatukseen, että yksityisen sektorin toimintaperiaatteita tuodaan julkisen sektorin hallintoon (Lane 2006, 8). Julkisten palvelujen tuloksellisuuden mittaamisesta on tehty aiempaa tutkimusta laajasti ja

se on yksi yleisimmistä tutkimuskohteista julkisen talousjohtamisen opintosuunnassa (ks. Vakkuri 2009). Tuloksellisuuden mittaamiseen liittyvä problematiikka ja sen johtaminen on kiinnostanut tutkijoita laajasti myös eri puolilla maailmaa (ks. Behn 2003, Melnyka ym. 2014, Van Dooren ym. 2015). Myös koulutuksen osalta tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia on tutkittu aiemmin (ks. Tolofari 2005, Vakkuri & Meklin, 2003). Uusimmissa tutkimuksissa suhtaudutaan kriittisesti uuden julkisjohtamisen seurauksena tehtyjen toimintatapojen uudistusten toimivuuteen ja tuloksellisuuden mittaamiseen perustuvaan johtamiseen. Siitä huolimatta sitä hyödynnetään edelleen julkisen toiminnan johtamisessa, kuten tutkimuskohteena olevassa uudessa ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä. Sen takia on mielenkiintoista tutkia, voidaanko sillä rajoitteista huolimatta saavuttaa toiminnalle asetettuja tavoitteita vai ei.

Tuloksellisuuden mittaamiseen perustuvan ohjauksen vaikutuksia on tärkeää tutkia, sillä Suomessa ja kansainvälisesti julkisten palvelujen rahoituksessa on siirrytty ja siirrytään yhä enemmän tuloksellisuuteen perustuvaan rahoitukseen. On tärkeää arvioida, miten tämän tyyppinen rahoitus soveltuu erilaisiin palveluihin ja minkälaiseen toimintaan se käytännössä ohjaa. Lisäksi julkisen toiminnan hyväksyttävyyden kannalta uudistusten vaikutustenarviointi on yhä tärkeämpää, jotta saamme tietoa siitä, ovatko ne koko yhteiskunnan kannalta kannattavia ja saavutetaanko niillä niille asetettuja tavoitteita käytännössä.

Koulutus on yksi merkittävimmistä julkisista palveluista, joita yhteiskunta tarjoaa. Koulutus vaikuttaa niin yksilön kuin yhteiskunnan tulevaisuuteen, talouteen ja toimintakykyyn. Euroopan unionin koulutus-, kulttuuri-, nuoriso- ja urheiluasioista vastaava komissaari Tibor Navracsics totesikin: *”Koulutusjärjestelmät voivat keskeisesti auttaa meitä puuttumaan tärkeisiin huolenaiheisiin, kuten korkealla pysyvään nuorisotyöttömyyteen ja hitaaseen talouskasvuun sekä pakolaiskriisin kaltaisiin uusiin haasteisiin. Tätä varten koulutuksen on kuitenkin tuotettava hyviä tuloksia. Nyt enemmän kuin koskaan meidän on varmistettava, että koulutus auttaa nuoria tulemaan aktiivisiksi, itsenäisiksi ja löytämään tyydyttävää työtä. Tässä ei ole kyse pelkästään kestävästä kasvusta ja innovoinnin turvaamisesta. Tässä on kyse oikeudenmukaisuudesta.”* (Euroopan komissio 2016.) Suomalaista koulutusjärjestelmää voidaan pitää yhtenä parhaimmista maailmassa ja vahvuusalueesta on tärkeää pitää kiinni, jotta edellä mainittuja yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista. Ammatillinen koulutus on tärkeä osa tätä koulutusjärjestelmää ja siihen tehtävien uudistusten vaikutuksia on tärkeää arvioida koko koulutusjärjestelmän ja yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta.

Tutkimus ja käytännön toteutus tuloksellisuuteen perustuvasta ohjauksesta koulutussektorilla on tähän mennessä painottunut etenkin korkeakoulujen ja erityisesti yliopistojen toimintaan. Tutkimuksen tarkoituksena onkin saada tietoa siitä, miten tuloksellisuuden mittaaminen ja sen perusteella jaettava rahoitus sopii ammatillisen koulutuksen kenttään. Korkeakoulusektorin tuloksellisuuteen perustuvaa rahoitusta ja ohjausta on tutkittu aiemmin, kuten edellä mainitsin, mutta ammatillisen koulutuksen kohdalla on aiheen osalta tutkimusaukko. Ammatillinen koulutus eroaa korkeakoulusektorista olennaisin osin. Ammatillisen koulutuksen piirissä olevat opiskelijat ovat hyvin moninainen ryhmä, johon kuuluu esimerkiksi juuri perusopetuksen päättäneitä nuoria, erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä, maahanmuuttajia sekä uudelleen kouluttautuvia aikuisia, jotka ovat voineet olla useita vuosia työelämässä tai sen ulkopuolella. Yhteiskunnallisesti ammatillisen koulutuksen merkitys on hyvin suuri esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisessä ja työväestön osaamisen lisäämisessä. Esimerkiksi pelkän peruskoulun varassa olevalla nuorella on lähes kolminkertainen riski verrattuna saman ikäiseen toisen asteen tutkinnon suorittaneeseen nuoreen joutua ”ulkopuolelle”, jolloin he eivät ole työelämässä tai työttöminä, mutta eivät myöskään koulutuksessa, eläkkeellä tai varusmiehinä. Lisäksi heidän todennäköisyytensä jäädä työttömäksi on korkeampi kuin verrokkiryhmällä. Erityisesti maahanmuuttajilla on korkeampi riski jäädä ”ulkopuolelle”. (Myrskylä 2011, 12–15). Ammatillisella lisäkoulutuksen tehtävänä on tukea erityisesti työmarkkinoiden toimintaa. Sen arvoa voidaan mitata esimerkiksi koulutuksen käyneiden palkkakehityksellä, ja tutkimusten mukaan ammatillisella aikuis- ja henkilöstökoulutuksella on merkittävä positiivinen vaikutus henkilön palkkakehitykseen (Laukkanen 2010, 337). Näiden perusteella voidaan todeta, että ammatillisella koulutuksella on merkittävä vaikutus yhteiskunnan hyvinvointiin. Sen tavoitteet ja toiminta kuitenkin eroavat merkittävästi korkeakoulusektorista, joten on arvioitava sopivatko korkeakoulusektorilla käytetyt toimintamallit myös ammatilliseen koulutukseen. Ammatillista koulutussektoria on tutkittu vähemmän, mutta sen yhteiskunnallisen merkittävyyden takia myös siihen kohdistuvia uudistuksia tärkeää tutkia yhtälailla kuin muidenkin koulutustasojen uudistuksia.

Ammatillinen koulutus eroaa korkeakoulusektorista erityisesti järjestäjien osalta. Koulutuksen järjestäjiä on huomattavasti suurempi määrä ja ne ovat keskenään hyvin erilaisia. Koulutusta järjestäjiä on tällä hetkellä yhteensä noin 175 järjestäjää. Suurin osa järjestää sekä ammatillista perus- että lisäkoulutusta ja antaa opetusta sekä oppilaitos- että oppisopimusmuotoisena. Vuonna 2016 ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä oli yhteensä 125 järjestäjää ja ammatillista lisäkoulutusta järjestäjiä oli yhteensä 135 järjestäjää. Oppisopimuskoulutuksena toteutettavan koulutuksen järjestäjiä oli vuonna 2016 peruskoulutuksessa 64 ja lisäkoulutuksessa 65. (OPH



2016.) Vaikka monet järjestäjät tarjoavat monipuolisesti erityyppistä ja -muotoista ammatillista koulutusta, on olemassa järjestäjiä, jotka järjestävät vain perus- tai lisäkoulutusta ja antavat vain joko oppilaitos- tai oppisopimusmuotoista opetusta. Esimerkiksi pääosin ammatillista lisäkoulutusta, jota kutsutaan usein myös aikuiskoulutukseksi, sekä yritysten hankkimaa henkilöstökoulutusta ja työhallinnon hankkimaa työvoimapolitiittista koulutusta tarjoavia järjestäjiä ovat aikuiskoulutuskeskukset (OKM 2017). Ainoastaan peruskoulutusta taas tarjoavat monet pienet järjestäjät, jotka ovat erikoistuneet tiettyyn koulutusalaan, kuten konservatoriot musiikin peruskoulutukseen. Näiden toimijoiden lisäksi on olemassa ammatillisia erikoisoppilaitoksia, jotka ovat teollisuuden tai kaupan yritysten oppilaitoksia, jotka kouluttavat työntekijöitä pääasiassa omiin tarpeisiinsa (OKM 2017). Ammatillisia erikoisoppilaitoksia oli vuonna 2016 yhteensä 23 kappaletta (OPH 2016). Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat siis olla esimerkiksi kuntia, koulutuskuntayhtymiä, kansanopistoja, konservatorioita, yksityisiä yhtiöitä, liikuntaopistoja ja säätiöitä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien tavoitteet ovat toiminnan erilaisuuden vuoksi myös erilaisia. Osan toiminnassa korostuu koulutustakuun toteuttaminen eli koko nuorisoi-kauluokan kouluttaminen, osalla tärkeämpää on lisätä työmarkkinoilla toimivien henkilöiden osaamista ja toiset taas keskittyvät haasteellisempien ryhmien, kuten maahanmuuttajataustaisten ja erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden kouluttamiseen. Monien koulutuksen järjestäjien toiminta on myös sisäisesti hyvin hajautunutta. Yksi koulutuksen järjestäjä voi tarjota hyvin monipuolisesti koulutusta erilaisilla järjestämismuodoilla, erilaisille ryhmille ja laajalla toiminta-alueella. Lisäksi toisen asteen koulutuksen järjestäjillä ei ole tutkimustehtävää, joka on erityisesti yliopistoissa merkittävässä roolissa, mutta työelämäyhteistyö on merkittävässä roolissa koulutustoiminnassa. Ammatillisen koulutuksen erityisyyden ja moninaisuuden vuoksi on hyvä tutkia, miten yksi yhtenäinen rahoitusjärjestelmä, joka ottaa mallia korkeakoulusektorista, soveltuu koko järjestäjäkentän ohjaukseen.

## **1.2 Tutkimusongelma**

Tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä on, miten uusi rahoitusjärjestelmä ohjaa koulutuksen järjestäjiä toimimaan, muuttavatko he toimintaansa uudistuksen seurauksena jollain tavalla vai onko uudistuksella ollenkaan vaikutuksia käytännön toimintaan. Tutkimuksessa olennaista on selvittää, tukeeko uusi rahoitusjärjestelmä sille ja koko ammatillisen koulutuksen reformille asetettuja tavoitteita. Aikaisemman tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että tuloksellisuuden mittaamisella ja johtamisella sekä rahoituksella, joka perustuu näihin mittaustuloksiin, on vaikutusta toimijoiden käytökseen. Tutkimuksen keskiössä ovat ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja se, millaisia

vaikutuksia tuloksellisuuden mittaamiseen perustuvalla rahoitusjärjestelmällä on heidän toimintaansa. Sen takia tutkimuksessa tulee ottaa huomioon ammatillisen koulutuksen ja sen järjestäjien erityispiirteet ja selvittää, onko toiminnan tavoitteilla, järjestäjäkentän moninaisuudella tai muilla ammatillisen koulutuksen erityispiirteillä vaikutusta käytösmuutoksiin. Tutkimusongelman voi tiivistää kolmeen kysymykseen: mitkä ovat ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistuksen ennakoitavat ohjausvaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintaan, ovatko ne samansuuntaiset uudistukselle asetettujen tavoitteiden kanssa ja miten ammatillisen koulutuksen tavoitteet ja erityispiirteet vaikuttavat rahoitusjärjestelmän ennakoituihin ohjausvaikutuksiin?

Uudistuksen tavoitteena on toisaalta perusrahoitusosuudella turvata koulutuksen järjestäjien toiminta ja taata tietty taso rahoitusta ennakoitavuuden säilymiseksi sekä turvata kustannuksiltaan kalliimpien koulutusalojen ja opiskelijaryhmien koulutus. Toisaalta uudistuksella pyritään suorite- ja vaikuttavuusrahoituksen kautta kannustamaan koulutuksen järjestäjiä tehostamaan prosesseja ja lyhentämään koulutuspituuksia sekä kohdentamaan koulutusta sellaisille aloille, joilla on työvoimatarvetta ja huolehtimaan koulutuksen työelämävastaavuudesta. Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on olennaista ensin määritellä uudistukselle asetetut tavoitteet, jotta niitä voidaan peilata koulutuksen järjestäjien toiminnan muutoksiin.

Mielenkiintoista päämiehen eli tässä tapauksessa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä laajemmin koko yhteiskunnan näkökulmasta on, miten koulutuksen järjestäjät ennakoivat uuden rahoitusjärjestelmän muuttavan toimintaa koko järjestäjäkentän tasolla, millaisilla keinoilla järjestäjät ennakoivat muuttavansa omaa toimintaansa, muuttuuko koulutuksen järjestäjien toiminta tavoitellulla tavalla tuloksellisemmaksi vai pyrkivätkö he vain muuttamaan toimintaa niin, että rahoitusjärjestelmällä on negatiivisia vaikutuksia toimintaan.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää ammatillisen koulutuksen reformin muiden osa-alueiden, kuten järjestämislupien ja lainsäädännön, vaikutus koulutuksen järjestäjien toimintaan. Tutkimus perustuu aikaisemman tutkimuksen perusteella tehtyihin oletuksiin tuloksellisuuden johtamisen ohjausvaikutuksista sekä koulutuksen järjestäjien omiin ennakko-oletuksiin toiminnan muutoksesta. Aikaisemman tutkimuksen perusteella voidaan ennakoida aikaisempiin havaintoihin perustuen, miten ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän tapainen ohjausjärjestelmä voisi vaikuttaa käytännön toimintaan. Näiden ennakko-oletusten todenmukaisuuden selvittämiseksi on kerättävä aineistoa, jonka avulla voidaan selvittää, pitävätkö ne ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kohdalla paikkaansa.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Asetettujen tutkimuskysymysten pohjalta sopivimmaksi tutkimusmenetelmäksi valikoitui tilastollinen tutkimus, jota varten kerätään aineistoa kyselytutkimuksen avulla. Tutkimuksen tarkoituksena on saada tietoa siitä, miten uusi rahoitusjärjestelmä vaikuttaa koulutuksen järjestäjien toimintaan. Paras käytettävissä oleva tietolähde ovat koulutuksen järjestäjät itse. Sen vuoksi laadin kaikille koulutuksen järjestäjille kyselyn, jossa selvitän, mikä on heidän näkemyksensä siitä, kannustaako järjestelmä toimimaan tavoitellulla tavalla ja miten he aikovat muuttaa toimintaansa uuden rahoitusjärjestelmän tullessa voimaan. Aikaisemman tutkimuksen perusteella tuloksellisuusrahoitus on kannustava vain, jos he näkevät, että se on yhteneväinen tavoitteiden kanssa ja heidän toiminnallaan on vaikutusta rahoitustasoon. Sen takia on olennaista selvittää, kokevatko koulutuksen järjestäjät, että he pystyvät toiminnallaan vaikuttamaan rahoitukseensa ja millä muutoksilla he kokevat pystyvänsä vaikuttamaan rahoitukseensa.

Tutkimus on siis kvantitatiivinen tutkimus, joka hyödyntää kyselystä saatua tilastollista aineistoa. Aineiston pohjalta tehdään kuvailevan tilastoanalyysin lisäksi tilastollista päättelyä. Tilastollisessa päättelyssä pyritään arvioimaan, miten hyvin aineiston otoksesta saadut tulokset pitävät paikkaansa perusjoukon osalta eli ovatko tulokset yleistettävissä (KvantiMOTV). Tilastollisessa tutkimuksessa pyritään aineiston avulla löytämään mahdollisia johdonmukaisuuksia, ilmiöiden yleistettävyyttä ja tekemään johtopäätöksiä (Valli 2015). Päätelmien tekemiseen testaan asettamiani hypoteeseja tutkimalla, tukeeko keräämäni aineisto niitä tunnuslukujen, riippuvuussuhteiden, korrelaatiokertoimien ja merkitsevyystestien perusteella.

Tutkimuksen pohjana on kyselytutkimuksesta saatava aineisto. Alasuutarin (2001) mukaan kyselytutkimuksen tarkoituksena on osoittaa lainalaisuuksia eli kausaalisia vaikutussuhteita asioiden välillä. Tilastollisen analyysin avulla selvitetään, pitävätkö oletetut seuraussuhteet paikkaansa ja johtuvatko ne esitetyistä tekijöistä eivätkä joistain toisista asioista. (Alasuutari 2001, 59–60.) Cohen ym. (2007) taas tuovat esiin, että kyselytutkimuksen tarkoituksena on yleisesti selvittää laajan tutkimuksen kohteena olevan joukon yhteisiä piirteitä. Sen avulla voidaan saada kerralla paljon tietoa suurelta joukolta usein numeerisessa muodossa, joka antaa kuvaavaa, pääteltävissä olevaa, selittävää ja standardisoitua tietoa. Tiedon avulla muuttujista voidaan tehdä päätelmiä yleisyydestä, keskiarvoista ja muista tunnusluvuista sekä päätelmiä muuttujien välisistä riippuvuuksista. Kyselyn antaman tiedon avulla voidaan tehdä päätelmiä ja yleistyksiä tilastollisin

menetelmin. (Cohen ym. 2007, 206.) Tilastollinen kysely perustuu aikaisemman tutkimuksen perusteella tehtyihin ennakko-oletuksiin, joka asettaa rajoitteita tutkimukselle. Aikaisempaan tutkimukseen perustumisen takia menetelmällä on vaikeaa kehittää uusia näkökulmia ja pahimmillaan se on vain jo keksittyjen asioiden todistamista (Alasuutari 2001, 64). Lisäksi kyselytutkimuksen rajoitteena on, että sen avulla on vaikeampaa selvittää tietyssä kontekstissa tapahtuvia ilmiötä tarkemmin, koska se perustuu yleistykseen eikä ota huomioon yksilöllisiä tekijöitä (Cohen 2001, 207).

Kyselyt voivat olla tutkivia tai varmistavia. Ensimmäisessä kyselytiedon perusteella etsitään riippuvuussuhteita ja toisessa asetettuja hypoteeseja testataan. Kyselyt voivat olla myös kuvailevia tai analyttisiä, joista ensimmäisessä tietoa kuvataan halutuilla muuttujilla kun taas toisessa hypoteeseihin perustuvia ennakko-oletuksia muuttujien välistä riippuvuuksista testataan. Useimmissa kyselyissä alussa selvitetään vastaajien taustatekijöitä, joita käytetään taustamuuttujina tutkimuksen tuloksia analysoitaessa. Sen jälkeen kyselyssä kysytään tutkimusongelmaan liittyviä asioita, kuten mielipiteitä, asenteita, ennakko-oletuksia, käytöstä ja kokemuksia. Kyselytutkimuksen etuina ovat, että se antaa yleistettävää tietoa annetuilla parametreilla, jonka perusteella voidaan tehdä päätelmiä, joita laaja tietokanta tukee. (Cohen 2001, 207.)

Tämän tutkimuksen kyselytutkimuksen tarkoituksena on ensisijaisesti olla varmistava, joten tutkimusongelmaan vastaamiseksi, kyselyn muodostamiseksi ja tilastollisen päättelyn tekemiseksi tutkimusongelmaa tulee tarkentaa hypoteeseilla. Heikkilän mukaan tutkimusongelma voidaan jakaa osaongelmiksi, jotka voidaan muotoilla väittämiksi eli hypoteeseiksi, joiden totuudenmukaisuus pyritään selvittämään kerätyn aineiston avulla. Hypoteesit ovat aikaisemman tutkimuksen perusteella tehtyjä ennakko-oletuksia tiettyjen asioiden välisistä suhteista ja niiden avulla pyritään selvittämään asetettu tutkimusongelma. Niiden tulisi esittää kahden tai useamman muuttujan välinen yhteys yksiselitteisesti, olla testattavissa aineiston avulla ja lyhyitä sekä selkeitä. (Heikkilä 2008, 24; 189–190.). Tässä tutkimuksessa hypoteesit muodostetaan aikaisemman tutkimuksen, uudistukselle asetettujen tavoitteiden, lausuntokierrokselta saatavien lausuntojen ja ministeriön laatimien koelaskelmien avulla. Hypoteesit ovat ennakko-oletuksia siitä, mitkä olisivat uuden rahoitusjärjestelmän vaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintaan. Kyselystä saatavan aineiston avulla selvitetään asetettujen hypoteesien paikkansa pitävyyttä. Lisäksi vastatakseni laajemmin tutkimusongelmaan, on kyselytutkimuksessa myös osioita, jotka ovat tutkivia. Niissä kohdissa etsitään vastausta siihen, miten toiminta muuttuu käytännön toimintatapojen tasolla ja ovatko ne samansuuntaisia asetettujen tavoitteiden kanssa.

Kyselytutkimus valikoitui tutkimusmenetelmäksi, koska tutkimusta varten on hyödyllistä saada mahdollisimman laajasti tietoa hyvin moninaisesta järjestäjäkentästä ja kattaa tutkimuksella mahdollisimman hyvin koko järjestäjäkenttä. Mahdollista olisi myös tehdä haastatteluja järjestäjäkenttää edustaville järjestäjille, jonka avulla voisi saada yksityiskohtaisempaa ja syvällisempää tietoa näiden järjestäjien näkemyksistä. Haastatteluja on kuitenkin mahdollista tehdä vain rajallinen määrä ja välttämättä valitut järjestäjät eivät edusta koko järjestäjäkentän näkemyksiä tarpeeksi hyvin. Kyselyllä on mahdollista saada laajempi otos koulutuksen järjestäjien näkemyksistä, helposti käsiteltävässä ja tilastolliseen päättelyyn sopivassa muodossa.

Kysely tehtiin vain nykyisille koulutuksen järjestäjille ja käytännössä niiden toimivalle johdolle, joten tutkimus ei ota huomioon muiden toimijoiden, kuten opetushenkilöstön tai muiden sidosryhmien, näkökulmaa. Tutkimus perustuu vain koulutuksen järjestäjien johdon omaan ennakkonäkemykseen siitä, miten he ennustavat toiminnan muuttuvan, koska uudistus on vasta tulossa eikä todellisia vaikutuksia voida vielä selvittää. Tämä on tutkimuksesta saatavan tiedon rajoite, koska tällä hetkellä ainoa saatavissa oleva tieto on toimijoiden omat näkemykset eikä konkreettinen tieto siitä, miten esimerkiksi tutkintojen määrät muuttuvat. Oletuksena kuitenkin on, että koulutuksen järjestäjien toimivalla johdolla on käytännössä vaikutusta siihen, mihin suuntaan koulutusta ohjataan tulevaisuudessa ja heidän ennakkonäkemyksillään on siten vaikutusta siihen, mihin toiminta tulevaisuudessa suuntautuu.

Tutkimuskohteen ja -ongelman taustoittamista sekä kyselyn laatimista varten toisessa luvussa käydään läpi aikaisempaa tutkimusta. Sen perusteella tarkennetaan tutkimuskysymyksiä ja asetetaan kyselytutkimuksen pohjana olevat hypoteesit. Kolmannessa luvussa selvitetään tarkemmin tutkimuskohteen eli ammatillisen koulutuksen uuden rahoitusjärjestelmän taustaa ja sisältöä. Neljännessä luvussa käydään läpi näiden pohjalta laaditun kyselytutkimuksen muodostamista ja analysoidaan siitä saatua aineistoa. Viidennessä luvussa käydään läpi aineistosta saatuja tuloksia ja arvioidaan asetettujen hypoteesien paikkaansa pitävyyttä kerätyn aineiston pohjalta. Kuudes luku päättää tutkimuksen ja kertoo kokonaisuudesta tehtävät johtopäätökset ja mahdolliset jatkotutkimuskohteet.

## **2. Tuloksellisuusrahoitus koulutussektorilla**

### **2.1. Julkisen hallinnon kehittäminen ja uusi julkisjohtaminen**

Ammatillisen koulutuksen uudessa rahoitusjärjestelmässä pyritään mittaamaan ja sen kautta palkitsemaan koulutuksen järjestäjiä niiden toiminnan tuloksellisuudesta, joka on jaettu suoritteisiin ja vaikuttavuuteen perustuviin osiin. Julkisen hallinnon toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin taustalla on ajatus tuloksellisuuden johtamisesta ja mittaamisesta (engl. performance management and measurement), ja laajemmin julkisen hallinnon toiminnan kehittämisestä.

Julkista hallintoa on haluttu kehittää jo viime vuosisadan alusta saakka. Van Doorenin mukaan julkisen hallinnon kehittäminen ja sen toiminnan tuloksellisuuden arviointi sai alkunsa pyrkimyksenä vastata yhteiskunnallisiin ongelmiin, jotka syntyivät teollistumisen myötä, kuten köyhyys, epätasa-arvoisuus ja korruptio. Hän erittelee artikkelissaan kahdeksan erilaista liikettä, joita hallintojärjestelmien tuloksellisuuden arvioinnin kehittämiseen muodostui: yhteiskunnalliset kyselyjen liike (social survey movement), tieteellinen johtaminen (scientific management), kustannuslaskenta (cost accounting), tulosbudjetointi (Planning Programming and Budgeting System PPBS), yhteiskunnallisten mittarien liike (social indicators movement), laatujohtaminen (quality management), uusi julkisjohtamisen oppi (New Public Management, NPM) ja näyttöön perustuva politiikka (Evidence- Based Policy, EBP). (van Dooren 2008, 16–19). Williamsin mukaan taas julkisen hallinnon tuloksellisuuden arviointi syntyi 1900-luvun alussa New Yorkin kuntatutkimuksen virastossa, jossa kehiteltiin ajatusmalleja, joilla julkista sektoria voitaisiin kehittää. Ideana oli kerätä tietoa, jonka avulla pyrittiin raportoimaan tuloksellisuudesta, budjetoimaan eli allokoimaan resursseja oikein ja parantamaan toiminnan tuottavuutta. (Williams, 2003).

Usein julkisen hallinnon tuloksellisuuden arvioinnin yleistyminen liitetään yhteen van Doorenin mainitsemista liikkeistä, uuteen julkisjohtamiseen eli New Public Managementiin (NPM), jonka ydinajatuksena on tuoda yksityisen sektorin toimintatapoja julkiselle sektorille. Esimerkiksi Lane (2000) toteaa, että uudella julkisjohtamisella viitataan julkisen hallinnon reformeihin, joissa pyritään tuomaan perinteisten julkisen instituutioiden hallintotapojen tilalle markkinoilla toimivien organisaatioiden hallintotapoja (Lane 2000, 6). Spéklen ja Verbeteenin (2014) mukaan uuden julkisjohtamisen ytimenä on taloudellinen rationaalisuus ja tuottavuus sekä usko siihen, että

yksityisellä sektorilla käytettyjen hallintotapojen ja instrumenttien hyödyntäminen julkisen hallinnon kehittämisessä ovat hyödyllisiä. Pyrkimyksenä on muuttaa toimintaa yhä vaikuttavammaksi, tehokkaammaksi ja tilivelvollisemmaksi. Ajatuksena on, että organisaation toimintaa ohjaa tuloksiin perustuva sopiminen, jossa hyödynnetään ulkoisia ja mitattavia tavoitteita. (Spékle & Verbeteen 2014, 131.) Woelert ja Yates taas tiivistävät uuden julkisjohtamisen kahteen ydinajatukseseen. Ensimmäinen on virallisten mittausjärjestelmien kehittäminen ja käyttö, joilla arvioidaan tuloksia ja joiden perusteella jaetaan rahoitusta toimijoille. Toisena ydinajatuksena on jakaa vastuuta niiden organisaatioiden johdolle, joiden toimintaa arvioidaan. (Woelert & Yates, 2015, 178.)

Tolofarin mukaan uuden julkisjohtamisen alkulähteistä on monenlaisia käsityksiä, mutta usein se sijoitetaan 1970–80-luvuille, jolloin se sai alkunsa taloudellisten kriisien ja lamojen, poliittisten linjausten, tieteellisen tutkimuksen ja teknologisen kehittymisen liikkeelle laittamina. Taloudelliset kriisit vähensivät käytettävissä olevia resursseja, joten esimerkiksi lamojen seurauksen julkisella hallinnolla oli paineita käyttää varoja tehokkaammin. Useissa maissa poliittinen johto, esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa oikeisto halusi uudistaa julkista hallintoa yksityisen sektorin suuntaan. Lisäksi yhteiskunnallinen paine lisätä hallinnon ja varojen käytön läpinäkyvyyttä ja julkisen sektorin tilivelvollisuuden korostuminen tukivat uuden julkisjohtamisen mukaista kehitystä. Tutkijat myös kiinnostuivat uudistuksista ja uusi tieteellinen tutkimus loi teorioita aiheesta, jonka kautta reformeille muodostui yleiskäsite uusi julkisjohtaminen. Lisäksi teknologinen kehittyminen loi mahdollisuuksia uusien toimintatapojen kehittymiselle. Tolofarin mukaan yhteistä näille uuteen julkisjohtamiseen liitetyille uudistuksille oli markkinamekanismin hyödyntäminen, yksityistäminen, valinnan vapauden lisääminen ja tilivelvollisuus, joiden avulla pyrittiin korjaamaan julkisen hallinnon ongelmia. (Tolofari 2005, 77–80.)

Tolofarin mukaan uusi julkisjohtaminen perustuu julkisen valinnan teorialle (public choice theory), transaktiokustannusteorialle (transaction cost economics) ja päämies-agenttiteorialle (principal-agent theory). Hän luettelee uudelle julkisjohtamiselle kahdeksan olennaista piirrettä. Ensimmäinen piirre on julkisen hallinnon yksityistäminen, yhtiöittäminen ja kaupallistaminen, jolloin ajatuksena on, että yksityisen sektorin toimijat tuottavat julkiset palvelut. Toisena piirteenä on managerialismi ja markkinamekanismin hyödyntäminen, jolloin julkiseen hallintoon otetaan mukaan yksityisen sektorin piirteitä. Kolmas piirre on muutosjohtaminen ja neljäs piirre on kulujen karsiminen sekä maksimaalisen hyödyn tavoittelu käytettävissä olevilla resursseilla. Viidentenä Tolofari mainitsee siirtymisen panoskeskeisestä ajattelusta suorite- ja tuloskeskeiseen ajatteluun, jolloin aikaansaadun

tuloksen on oltava peruste kustannuksille. Kuudes on näennäismarkkinoiden hyödyntäminen ja kilpailuttaminen. Seitsemäs piirre on toiminnan hajauttaminen ja kahdeksas piirre toiminnan ohjauksen ja toteuttamisen eriyttäminen. Yhdeksäntenä piirteenä Tolofari pitää erikoistumista, jolloin sopimuksellisuus tehdään tarkalla tasolla ja tavoiteltavat suoritteet tai tulokset määritellään tarkasti. (Tolofari 2005, 83–88.)

Tolofarin esiin nostaman managerialismin hyödyntäminen julkisessa hallinnossa liittyy organisaation hallintoon liittyvään teoriaan johdon ohjauksesta (engl. management control). Giraud määrittelee sen prosessina, jossa organisaatio asettaa itselleen tavoitteita ja pyrkii saavuttamaan ne mahdollisimman hyvin. Prosessi on johtamisen metodi, jossa organisaatiota johdetaan tuloksiin keskittyen. (Giraud ym. 2011, 2.) Mechant ja Van der Stede (2007) taas määrittelevät johtamisen ohjauksen yhtenä kolmesta johtamisen prosesseista loppupää tavoitteiden asettamisen ja strategian muodostamisen jälkeen. Johtamisen ohjausjärjestelmät (management control systems) sisältävät laajasti kaiken, mitä johtajat tekevät, että organisaation strategiat ja suunnitelmat toteutuvat. Suppeammin tarkasteltuna ne ovat organisaation tulosten ohjausta, joilla pyritään motivoimaan henkilöstöä tuottamaan haluttuja lopputuloksia, joka vaatii tulosten mittausta ja arviointia sekä kannustimia. Heidän mukaansa optimaalinen kontrollijärjestelmä on sellainen, jossa ohjauksen menetyksen (control loss) eli täydellisen tuloksen ja järjestelmällä saavutettavan tuloksen ero, on suurempi kuin järjestelmästä aiheutuva kustannus. Optimaalinen ohjausjärjestelmä on siten tarpeeksi hyvä järkevillä kustannuksilla. (Mechant & Van der Stede 2007, 5–12.)

Myös Maynen ja Zapico-Gonin (2007) mukaan julkisen hallinnon kehittämishankkeissa yksi yleisimmistä piirteistä on managerialistisen johtamistavan hyödyntäminen. He määrittelevät managerialismin hallintotapana, jossa toimintaa johdetaan tietyn tavoitellun lopputuloksen saavuttamiseksi ja tehdään se tiedon eikä niinkään kokemuksen perusteella. Ottamalla käyttöön tällainen johtamistapa julkisen palvelun toimijat pyritään saamaan toimimaan innovatiivisesti tavoitteiden saavuttamiseksi ja keskittymään enemmän lopputuloksiin kuin käytettävissä oleviin resursseihin. Johtamistavan implementointi johtaa vastuun jakamiseen yksilöille ja organisaatioille sekä toimintavapauden lisäämiseen sääntelyä vähentämällä ja kannustamalla toimijoita innovatiivisuuteen ja riskinottoon. Tämä tarkoittaa toimijoiden näkökulmasta sitä, että heidän joustonvaransa lisääntyy ja olennaiseksi heidän toiminnassaan tulee tavoiteltujen tulosten saavuttaminen ja tilivelvollisuuden täyttäminen saavutettujen tulosten kautta. Olennaista johtamistavan käyttöönotossa on tieto. Toimijat itse tarvitsevat tietoa tämänhetkisen toiminnan tilasta kehittääkseen sitä, ja lisäksi tietoa tarvitaan sidosryhmiä varten, jotta toimijoiden



tilivelvollisuus heille täyttyy. Kirjoittajat toteavatkin, että managerialistisen johtamistavan käyttöönotto julkisella sektorilla on tasapainottelua johtamistavan tuoman vapauden ja tilivelvollisuuden välillä. Tasapainottelua tehdään sen välillä, miten vastuuta hajautetaan kuitenkin menettämättä kokonaan toiminnan ohjausta ja hallintaa. (Mayne & Zapico-Goni 2007, 8–9.)

Edellä esitetty uusi julkisjohtaminen ja sen tuomat ominaispiirteet julkisen hallinnon uudistamiseksi on taustalla tuloksellisuuden johtamiselle ja mittaamiselle. Markkinalogiikan ja yksityisen sektorin toimintatapojen tuominen julkiselle sektorille edellyttää sitä, että julkisen toiminnan tavoitteet määritellään, kun yksityisen sektorin päätavoite eli voiton tavoittelu ei olekaan julkisen toiminnan ytimenä. Sitä varten on kehitetty tuloksellisuuden käsite arvioimaan julkisen sektorin toimintaa, jota käsitellään seuraavassa luvussa.

## **2.2 Tuloksellisuus**

Tuloksellisuuden johtamisen ja mittaamisen perustaksi tulisi määritellä, mitä tuloksellisuus on. Tuloksellisuuden käsitteen avulla pyritään arvioimaan julkisen sektorin toimintaa, mikä on haastavaa julkisen sektorin erityispiirteiden vuoksi. Toimintaa rahoitetaan verovarilla ja ne ovat usein käyttäjille maksuttomia. Sen takia on vaikeaa määritellä, ovatko julkiset palvelut tehokkaita ja tarpeellisia, mitä vaikutuksia niillä on ja kuka määrittelee toiminnan tavoitteet.

Yleisesti tuloksellisuus tarkoittaa organisaation kykyä luoda mahdollisimman paljon hyvinvointia annetuilla voimavaroilla. Tuloksellisuuden käsitteellistämisen erilaisissa versioissa yhteistä on pohjautuminen panos-tuotos -malliin (Meklin 2009, 46). Mallissa tarkastellaan annettujen panosten eli käytettyjen resurssien ja tuotosten välistä suhdetta. Tätä voidaan kuvata myös sisäisenä ja ulkoisena tehokkuutena. Sisäinen tehokkuus tarkoittaa, että asiat tehdään tuottavasti ja kustannustehokkaasti, kun taas ulkoinen tehokkuus merkitsee sitä, että tuotokset vastaavat tarpeita ja saavat aikaan haluttuja vaikutuksia. Se perustuu Value for money -ajattelumalliin, jonka periaatteena on saada vastiketta verorahoille. Tavoitteena on järjestää palvelut mahdollisimman hyvin ja yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti. Maksuttomassa toiminnassa tuloksellisuus voidaan jakaa kahteen ydinkysymykseen: tehdäänkö asioita oikein ja tehdäänkö oikeita asioita. Tuloksellisuuden osa-alueista tuottavuuden ja taloudellisuuden tarkastelulla pyritään löytämään vastaus ensimmäiseen kysymykseen ja vaikuttavuuden tarkastelulla toiseen. (Meklin ym. 2009, 246–249; Meklin 2009, 36.)

Yksi tapa käsitteellistää tuloksellisuutta on jakaa myös kolmeen osa-alueeseen: tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tuottavuus on tuotosten ja panosten välisen suhteen kuvaaja, jonka parantuminen merkitsee, että samat tuotokset saadaan vähemmillä panoksilla kuin aiemmin tai samoilla panoksilla saadaan aiempaa enemmän tuotoksia aikaiseksi. Taloudellisuus taas on tuotosten ja kustannusten välisen suhteen kuvaaja, eli mitä pienemmät kustannukset tietyllä tuotoksella on, sitä taloudellisempi se on. Vaikuttavuus kuvaa tuotosten ja vaikutusten välistä suhdetta. Vaikuttavuus voidaan määritellä usealla eri tavalla, kuten tavoitteiden saavuttamisen asteena tai toiminnalla aikaansaautuna vaikutuksena. Se voi merkitä tiettyjen poliittisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai eri toimijoiden tekemää arviointia tuotoksen vaikutuksista. Vaikuttavuudessa voidaan myös arvioida kansalaisten tarpeiden täytymistä, tarkkailemalla esimerkiksi palveluiden laatua ja saatavuutta. Siihen voidaan siten myös liittää julkisen toimijan palvelukyky, jolloin laadullisesti hyviä palveluita tuotetaan riittävästi ja ne ovat asiakkaiden saavutettavissa. (Meklin 2009, 35–39; Vakkuri 2009, 16)

Tuloksellisuuden määrittäminen riippuu olennaisesti siitä, mikä nähdään toiminnan tuloksena. Tulos voidaan nähdä prosessin tuotoksena, aikaansaannoksena tai haluttuna vaikutuksena (Meklin 2009, 37). Tuloksen määrittely riippuu siitä, kuinka laaja-alaisena tarkasteltu ilmiö nähdään. Tuloksellisuuden ymmärtäminen on hyvin erilaista riippuen siitä, nähdäänkö terveydenhuollon tuloksena lääkärikäyntien määrä vai ihmisten terveydentila. Määrittely ja tuloksen arvottaminen vaikuttaa siihen, millä tavalla ja millaista tietoa toiminnasta lähdetään keräämään. Tuloksen määrittely kertoo lisäksi siitä, mitä toiminnalla tavoitellaan. Ilman tavoitteiden määrittelyä on mahdotonta sanoa, onko toiminnalla saavutettu tuloksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on osa valtioneuvostoa, joten siihen, miten tuloksellisuus ymmärretään ministeriössä vaikuttaa koko valtioneuvostoa koskeva ohjeistus tulosohjauksesta ja määritelmä tuloksellisuuden käsitteestä. Valtionvarainministeriö määrittelee sivuillaan tuloksellisuuden kokonaistavoitteiden saavuttamisen yläkäsitteenä, jonka alakäsitteitä ovat tuottavuus, vaikuttavuus ja laatu. Tuottavuuden määritelmänä ministeriö käyttää Meklinin tapaan tuotosten ja panosten suhdetta, joka sisältää sekä tuotannontekijät että kustannukset ja siten sisältää myös taloudellisuuden. Tuottavuuden tasoa määriteltäessä ministeriö käyttää tehokkuuden käsitettä, joka ilmaisee vaikuttavuuden suhteessa panoksiin (kustannusvaikuttavuus). Vaikuttavuus yleisesti taas määritellään palvelun aikaansaamana muutoksena tavoitteeksi asetetussa asiassa. Laatu taas liittyy tarkasteltavan asian haluttavuuteen, joka on asiakkaan subjektiivinen kokemus tai ominaisuuksiin, jotka ovat objektiivisesti määriteltävissä. Tiivistäen toiminta on ministeriön

mukaan tuloksellista, kun yksilön ja yhteiskunnan tarpeisiin vastataan tuottavasti ja taloudellisesti, vaikuttavasti ja laadukkaasti. (VM 2016.)

Valtionvarainministeriön ajatukset pohjautuvat *Tulosohjauksen käsikirjaan*, jossa tuloksellisuuden kriteerit jaetaan toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteina ovat tarkasteltavan yksikön toimintaan liittyviä, joissa korostuu yksikön oma panos tuloksen saavuttamiseen ja asiat, joihin yksikkö voi omalla toiminnallaan ja johtamisella vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus on jaettu kolmeen osa-alueeseen: toiminnalliseen tehokkuuteen (taloudellisuus ja tuottavuus), tuotoksiin ja laadunhallintaan (suoritteiden määrä, palvelukyky ja laatu) sekä henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen (henkilöstön määrä, työhyvinvointi, osaaminen ja aineeton pääoma). Toiminnalliset tulostavoitteet kohdistuvat yksikön tuottamiin suoritteisiin, kuten tutkintoihin tai lupapäätöksiin. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta yksikön rooli on välillinen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa ja siihen vaikuttavat muutkin tekijät. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta tarkasteltaessa vertaillaan vaikuttavuustavoitteita (outcomes) ja toiminnallisia tulostavoitteita (outputs). Vaikuttavuutta voidaan tarkastella toiminnan tavoitteiden saavuttamisen asteen ja kustannustehokkuuden kautta. Vaikuttavuustavoitteet ovat tulostavoitteita laajempia ja niiden perusteella asetetaan toiminnalliset tavoitteet. Yhteiskunnallisissa tavoitteissa tarkastellaan asiakkaille ja kansalaisille tuotettuja hyötyjä ja aikaansaatuja vaikutuksia yhteiskunnassa, kuten valmistuneiden sijoittumista työelämään tai syrjäytymisen ehkäisyä. Tulosohjauksen käsikirjassa edellä mainittuja kriteerejä, niiden välisiä suhteita on mallinnettu tulosprismalla. (VM 2005, 24–28.) Tulosprismaa uudistettiin vuonna 2012, jolloin esitystapaa yksinkertaistettiin ja tuotiin esiin myös muut tuotannon tekijät kuin henkiset voimavarat. Uudessa tulosprismassa tuloksellisuus on jaettu kolmeen osaan: yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä voimavarojen hallintaan. (VM 2012, 39–42.)

Kansainvälisessä kirjallisuudessa tuloksellisuutta kutsutaan useilla eri nimillä, mutta yleisimpänä käsitteenä voidaan pitää käsitettä *performance*. Maynen ja Zapico-Gonin (2007) mukaan tuloksellisuus (performance) on moniulotteinen käsite, jonka ajatus tiivistyy siihen, että tuloksellinen julkinen ohjelma tai palvelu antaa haluttuja tuloksia ja hyötyjä kustannustehokkaalla tavalla, jotka ovat tavoitteiden kannalta relevantteja ilman epätoivottuja vaikutuksia. He pohjaavat ajatuksensa kolmen E:n malliin, joka muodostuu kolmesta osa-alueesta. Ensimmäinen on taloudellisuus (economy), joka on heidän näkemyksensä mukaan resurssien käytön minimointia. Toinen on tuottavuus (efficiency) eli panosten ja tuotosten suhde. Kolmas on vaikuttavuus

(effectiveness), jonka he kuvaavat olevan saavutettujen lopputulosten ja ennakko-odotusten suhde. Näiden käsitteiden sisällä voidaan määritellä tarkempia käsitteitä, kuten tekninen tai taloudellinen tuottavuus sekä hallinnollinen tai toiminta-ohjelmien vaikuttavuus. Lisäksi eri tutkijat ovat luoneet uusia alakäsitteitä tuloksellisuudelle, kuten oikeudenmukaisuus (equity), yrittäjäys (entrepreneurship), täydellisyys (excellence), tehokkuus (efficacy), vaalikelpoisuus (electability) ja eettisyys (ethics). (Mayne & Zapico 2007, 5.)

Euroopan Unionin ohjelmia varten kehitetty arviointikehikko antaa myös monipuolisen kuvan siitä, miten julkisen toiminnan tuloksellisuutta voidaan tarkastella. Se antaa viisi kriteeriä toiminnan tarkasteluun, jotka ovat relevanssi, tehokkuus, vaikuttavuus, hyöty ja kestävyys. Relevanssi tarkoittaa sitä, miten hyvin toiminnan tavoitteet vastaavat tarpeita. Tehokkuus sitä, miten taloudellisesti erilaiset panokset on muutettu suoritteiksi (tuotetut hyödykkeet ja palvelut) ja tuloksiksi (suorat vaikutukset). Vaikuttavuus kuvastaa sitä, miten toiminnan (kausaaliset) vaikutukset ovat edesauttaneet tiettyjen tai yleisten tavoitteiden saavuttamisessa. Hyöty taas tarkoittaa tässä viitekehyksessä sitä, miten toiminnan vaikutukset vastaavat kohteen tarpeita ja kestävyys sitä, miten kauan positiivisten muutosten odotetaan kestävän toiminnan loputtua. Arviointikehikon mallissa nämä kriteerit ovat arvioinnin työkaluja. Tavoitteet, panokset, toiminta ja tuotokset taas ovat julkisen toiminnan osa-alueita. Tarpeet, tulokset ja vaikutukset taas ovat sosio-ekonomisten ongelmien määrittämiä. (European Commission 1997, 22–25.) Arviointikehikko jakaa siten julkisen toiminnan arvioinnin kahteen osaan, julkiseen toiminnan tasoon ja yhteiskunnalliseen tasoon. Ensimmäisessä arvioidaan itse toimintaa ja sen sisäisiä ominaisuuksia, ja toisessa sen aikaansaamia vaikutuksia yhteiskuntaan ja niiden suhdetta yhteiskunnan tarpeisiin.

Tuloksellisuuden määrittelyyn liittyy kuitenkin ongelmia, jotka johtuvat käsitteen monitulkintaisuudesta. Tuloksellisuuden monitulkintaisuus tarkoittaa Vakkurin mukaan sitä, että tuloksellisuutta arvioitaessa otetaan huomioon ymmärryksen rajoitteet ja puutteet. Vakkuri jakaa tuloksellisuuden monitulkintaisuuteen liittyvät ongelmat etsinnän ja soveltamisen ongelmiin. (Vakkuri 2009, 20–27.) Etsinnän ongelmat linkittyvät vahvasti tuloksellisuuden määrittelyyn. Ne liittyvät siihen, miten ja millaista tietoa kerätään, mikä nähdään tehokkaana, miten tulos ymmärretään ja mikä nähdään tavoiteltavana. Myös Raisio toteaa artikkelissaan, että tarvitaan määrittelyjä siitä, mikä nähdään tavoitteena ja kuinka laajasti tulokset nähdään (Raisio 2009, 83). Tuloksellisuus voidaan siten nähdä kontekstiriippuvaisena ja sen yleinen määrittäminen on hankalaa. Jotta tuloksellisuutta voidaan hyödyntää johtamisessa ja arvioinnissa, se tulee kuitenkin määrittää erityisesti tavoitteiden kautta.

Tuloksellisuuden arvioinnin ongelmiin liittyy myös vaikutusten määrittelyn ongelma. Harvoin on selvästi määriteltävissä, mihin kaikkeen toiminnalla pystytään vaikuttamaan, ja mitkä kaikki tekijät vaikuttavat tarkasteltuun asiaan. (Autero, 119). Yhteiskunnalliset ongelmat ovat usein niin sanottuja ilkeitä ongelmia (wicked problems), jotka eivät ole yksiselitteisesti selitettävissä tai selkeästi rajattavissa sektoreittain (Raisio 2009, 73–75). Kun niihin pyritään vaikuttamaan erilaisilla toimenpiteillä, on vaikeaa arvioida, mitkä tulokset johtuvat tehdyistä toimenpiteistä ja mitkä taas muista tekijöistä. On myös epäselvää, mihin asioihin toimenpiteillä pystytään vaikuttamaan ja mihin ei. Lisäksi toiminta ei koskaan tapahdu tyhjiössä, vaan samanaikaisesti voidaan tehdä eri toimia, jotka omalta osaltaan vaikuttavat tarkasteltuun ilmiöön. Sen takia täydellinen tuloksellisuuden tason määrittäminen on todellisuudessa mahdotonta. Ei ole mahdollista eristää toimintaa kontekstistaan, joten on otettava huomioon kaikki ne olennaiset tekijät, joista on mahdollista saada tietoa ja hyväksyttävä tuloksellisuustiedon rajallisuus.

Tuloksellisuus on monitulkintainen käsite ja siihen liittyy useita eri tekijöitä, kuten edellä on esitetty. Aikaisemman kirjallisuuden perusteella voidaan kuitenkin todeta, että se koostuu kahdesta osa-alueesta. Ensimmäinen osa-alue keskittyy julkisen toiminnan sisäisten ominaisuuksien tarkasteluun, jossa arvioidaan toiminnan panosten ja tuotosten välisiä suhteita eli toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta, tehokkuutta ja laatua. Toinen osa-alue keskittyy toiminnan suoritteiden ja tulosten vaikutuksiin, jossa niitä verrataan vaikuttavuuden näkökulmasta toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja yhteiskunnan tarpeisiin nähden.

### **2.3 Tuloksellisuuden mittaaminen ja johtaminen**

Tuloksellisuuden johtaminen on yksi julkisen hallinnon kehittämistä varten sovelletuista toimintamalleista. Tuloksellisuuden johtamiseksi tarvitaan tietoa toiminnan tuloksellisuudesta, joka edellyttää edellä mainittua tuloksellisuuden määrittelyä ja sen pohjalta tehtyä mittausta. Mittausjärjestelmistä saatua tietoa hyödynnetään tuloksellisuuden johtamisessa ja sen perusteella voidaan tehdä päätöksiä, kuten tuloksellisuuteen perustuvissa rahoitusjärjestelmissä yleensä tehdään.

Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015) kuvaavat tuloksellisuuden mittausta viidestä vaiheesta koostuvana prosessina. Ensimmäisessä vaiheessa määritellään ilmiö, jota ollaan mittaamassa. Toisessa vaiheessa valitaan ilmiötä kuvaavat mittarit. Kolmannessa vaiheessa kerätään aineistoa

mittareita varten ja neljännessä vaiheessa analysoidaan mittarien tuottamaa tietoa. Viimeisessä vaiheessa raportoidaan mittarien perusteella saadut tulokset. Jotta tuloksellisuuden mittaustieto olisi laadukasta, tulisi jokainen vaihe tehdä kunnolla ennen seuraavaan vaiheeseen siirtymistä. (Van Dooren ym. 2015, 81). Sen vuoksi erityisesti ensimmäiset kaksi vaihetta ovat hyvin olennaisia mittausprosessin onnistumiseksi.

Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015) keskittyvät ilmiön määrittelyssä mittauksen näkökulmaan. He luettelevat tekstissä erilaisia näkökulmia, joiden perusteella päätetään, mitä halutaan mitata. Ilmiö voidaan heidän mukaansa määritellä esimerkiksi tunnistettujen ongelmien avulla, taloudellisesti olennaisten osien perusteella, yhteiskunnallisen näkyvyyden tai merkittävyyden mukaan. Mitattavaksi voidaan myös ottaa sellaisia ominaisuuksia, jotka ovat helposti mitattavissa. Tekijät toteavat, että kannattaa mieluummin ottaa useita mittareita eri näkökulmista kuin keskittyä ilmiön mittaamiseen syvällisesti vain yhdestä näkökulmasta. Lisäksi he toteavat, että mitattavaa ilmiötä määriteltäessä voidaan ottaa huomioon, missä suhteessa tiedon keräämisen vaadittavat resurssit ovat tiedon hyödyllisyyden kannalta. Jossain toiminnassa mittarit voivat myös olla jo ennalta määrättyjä tai annettuja, esimerkiksi ulkoista arviointia varten. Ilmiön määrittelyn jälkeen seuraava vaihe on valita oikeat mittarit kuvaamaan ilmiötä. Tekijöiden mukaan hyvä mittari on herkkä muutoksille, selkeästi määritelty, ymmärrettävä, dokumentoitu, relevantti ja toiminnallinen, helposti hyödynnettävissä ja yhteensopiva saatavilla olevan aineiston kanssa. Mittarissa olennaista on siten se, että se tuo esiin muutokset ilmiössä jota halutaan kuvata, sen tulisi heijastaa ilmiön kannalta tärkeitä ominaisuuksia ja sen tulisi ohjata käyttäjää parantamaan toimintaa halutulla tavalla. (Van Dooren ym. 2015, 68–70). Nämä kaksi vaihetta liittyvät olennaisesti tuloksellisuuden määrittelyyn. Jotta mittaustieto on käyttökelpoista tuloksellisuuden johtamista varten, on mittareita valittaessa käytettävä otettava huomioon kaikki ominaisuudet, jotka on määritelty liittyvän tuloksellisuuteen. Mittarien tulisi siten ottaa huomioon sekä toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä vaikuttavuuteen liittyvät asiat.

Melnyka ym. (2014) toteavat myös, että mittarit ovat olennaisessa osassa mittaus- ja johtamisjärjestelmän rakentamisessa. Heidän mukaansa tuloksellisuuden mittarilla on kolme erillistä ominaispiirrettä. Ensimmäisenä sillä kvantifoidaan, mitä toiminnassa tapahtuu. Toiseksi sille asetetaan tavoitetaso, jonka perusteella näytetään mikä on hyvää tai huonoa tuloksellisuutta. Jo tavoitetason määrittely ohjaa organisaation suuntaa. Kolmas ominaispiirre on, että tavoitteen saavuttamisella, ylittämällä tai alittamisella on seurauksia. Tuloksellisuuden mittausprosessi sisältää kirjoittajien mukaan ensimmäisenä tavoitteiden asettamisen ja toisena tuloksellisuustiedon

keräämisen, analyysin ja tulkinnan, jonka tarkoituksena on kertoa toiminnan tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. (Melnyka ym. 2014, 175–176.)

Mitatun tiedon tulisi olla laadukasta, jotta sitä voidaan käyttää tuloksellisuuden johtamisessa. Van Doorenin, Bouckaertin ja Halliganin (2015) mukaan laatu on erityisen tärkeää, koska jos käyttäjät huomaavat mittaustiedon puutteet, he todennäköisesti eivät hyödynnä sitä ja se on resurssien hukkaan heittämistä. Jos huonolaatuista tietoa kuitenkin käytetään, se voi johtaa huonoihin päätöksiin ja toimiin. He määrittävät mittaustiedon laadun kolmen ominaisuuden kautta. Mittaustieto on laadukasta ensinnäkin, kun se on funktionaalista (functionality) eli käyttöön sopivaa. Toiseksi, kun se on relevanttia ja validia (valid and reliable) eli se mittaa, mitä kuuluukin ja on pysyvää, jolloin mittaus voidaan toistaa useaan kertaan ja aina saadaan sama tulos. Kolmanneksi sen tulee olla oikeutettua (legitimacy), jolloin se on yleisesti hyväksytty ja kaikki organisaation jäsenet kannattavat sitä. (Van Dooren ym. 2015, 81).

Tuloksellisuuden johtamiseen liittyy vahvasti edellä mainitut tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuudesta johtuvat ongelmat. Aiemmin esitetyt Vakkurin (2009) etsinnän ongelmiksi kutsumat asiat liittyivät enemmän tuloksellisuuden käsitteen määrittelyyn ja itse mittaamiseen, kun taas soveltamisen ongelmat liittyvät tuloksellisuuden johtamiseen. Soveltamisen ongelmia ovat esimerkiksi se, miten saatua tietoa tulkitaan ja sovelletaan päätöksenteossa. Arviointitiedon tulisi vaikuttaa organisaation muihin prosesseihin, kuten suunnitteluun, budjetointiin ja implementointiin, jotta sillä olisi ohjausvaikutuksia. Todellisuudessa tietoa ei aina hyödynnetä, vaan sitä ainoastaan kerätään kenenkään käyttämättä sitä. Soveltamisen ongelmien ytimessä on se, mihin kerätty tieto johtaa. (Vakkuri 2009, 20–27.) Tuloksellisuustiedon avulla johtaminen perustuu ajatukseen rationaalisesta päätöksenteosta, mutta monitulkintaisuuden näkökulmasta todellisista päätöksentekotilanteissa on erilaisia rajoitteita ja täydellisten valintojen tekeminen on mahdotonta. Päätöksentekotilanteista puuttuu selkeys, jatkuvuus, kausaalisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Esimerkiksi päätöksentekijä ei voi varmaksi tietää, mikä on totta ja mitkä toimet johtavat mihinkin eikä mitattu tieto aina ratkaise ongelmaa. (Vakkuri & Meklin 2006, 237.) Tuloksellisuuteen perustuva johtaminen ei tämän takia aina käytännössä johda tavoiteltuihin lopputuloksiin.

Tuloksellisuuden johtamista on käsitelty kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa myös laajalti. Esimerkiksi Behn (2003, 586) toteaa, että tuloksellisuuden mittaaminen ja mittaustieto eivät itsessään riitä, vaan olennaista on, miten saatua tietoa käytetään. Tuloksellisuuden johtamisen (performance management) keskiössä on tuloksellisuustiedon käyttäminen päätöksenteon pohjana

ja sitä voidaan käyttää toiminnan johtamisessa erilaisilla tavoilla. Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015) jakavat tuloksellisuustiedon käyttämisen kolmeen osa-alueeseen. Ensimmäinen käytötapa on oppimista varten, jolloin tiedon avulla selvitetään, mikä toimii ja mikä ei, miksi ja miten toimintaa voidaan kehittää. Tässä käyttötarkoituksessa tuloksellisuustietoa hyödynnetään oppimisen kehii ja vertaisarviointeja varten, jolloin tiedon hyödyntämisessä keskitytään toiminnan tulevaisuuteen ja muutokseen. Toinen käyttötarkoitus on ohjaus ja valvonta, jossa tuloksellisuustiedon avulla pyritään pysymään perillä siitä, mitä tällä hetkellä toiminnassa tapahtuu. Silloin tuloksellisuustiedon käyttäjä pyrkii selvittämään, ovatko toiminta ja ohjelmat sellaisia kuin niiden halutaan olevan. Tässä käyttötarkoituksessa keskitytään nykyhetkeen ja seurataan organisaation tulosta tai toimenpiteen aikaansaamaa muutosta esimerkiksi tuloskorien avulla. Kolmas käyttötarkoitus on tilivelvollisuuden täyttäminen, jolloin tuloksellisuustiedolla perustellaan toiminnan olemassa oloa tai annetaan tietoa toiminnasta päämiehelle, joita voivat olla esimerkiksi kansalaiset, media, toimiva tai poliittinen johto. Päämies voi annetun tuloksellisuustiedon avulla määrätä agentille seurauksia, jotka voivat olla niin hyviä kuin huonojakin. Tämä käyttötarkoitus keskittyy ajallisesti menneisyyteen, koska toimintaa perustellaan aikaisemman toiminnan tuloksilla. (Van Dooren ym. 2015, 120–121.)

Behn (2003, 588) jakaa tuloksellisuustiedon käyttämisen kahdeksaan osa-alueeseen: arviointiin, valvontaa, budjetointiin, kannustamiseen, markkinointiin, juhlimiseen, oppimiseen ja kehittämiseen. Arvioinnilla selvitetään, miten tuloksellinen toimija on ja valvonnalla varmistetaan, että toimija tekee oikeita asioita. Budjetoinnilla jaetaan rahaa tuloksellisuustiedon perusteella ja kannustamalla innostetaan toimijoita parantamaan tulostaan. Markkinoinnissa tehdään toimijoiden tuloksellisuus näkyväksi ja juhlimisessa iloitaan saavutetuista tavoitteista. Oppimisella selvitetään, mikä toimii, mikä ei ja miksi ja kehittämisellä selvitetään, mitä toimijan tulisi tehdä parantaakseen tuloksellisuuttaan. Behn toteaaakin artikkelissaan, että käyttötarkoituksen määrittäminen on tärkeää, sillä jokaisella käyttötarkoituksella on omat tietotarpeensa. Käytettävät mittarit on valittava käyttötarkoituksen perusteella, sillä toimijat kuitenkin keskittyvät siihen, mitä mitataan eivätkä siihen, minkä toivotaan muuttuvan. (Behn 2003, 599.)

Spékle ja Verbeteen (2014) tuloksellisuustiedon käyttämisen kolmeen osa-alueeseen: kannustamiseen, operatiiviseen ja tutkivaan. Kannustavassa käytössä tuloksellisuuden mittausjärjestelmä on välineenä tavoitteiden asettamiselle ja palkitsemiselle. Operatiivisessa käytössä mittausjärjestelmä toimii operatiivisen suunnittelun, kehityksen seurannan ja valvomisen välineenä. Tutkivassa käytössä mittausjärjestelmä on välineenä interaktiiviselle käytölle, jonka



avulla viestitään, mikä on tuloksellista ja miten se voidaan saavuttaa. (Spékle & Verbeteen 2014, 134.)

Melnykan ym. (2014) mukaan tuloksellisuuden johtamisprosessi sisältää haluttujen ja todellisten tulosten välisen eron määrittämisen. Tuloksellisuuden johtamista on määrittää, mitkä tuloseuroista ovat olennaisia ja jos heikkouksia ilmenee, niin selvittää, mistä ne johtuvat. Määrittämisen jälkeen johtajan tulisi tarvittaessa tehdä ja valvoa korjaavia toimenpiteitä erojen pienentämiseksi. Kirjoittajien mukaan tuloksellisuuden mittaus- ja johtamisjärjestelmät kertovat kuusi olennaista asiaa, joita tarvitaan organisaation johtamiseksi. Ensinnäkin ne kertovat nykyisen toiminnan tason ja toiseksi ne viestivät haluttua suuntaa. Ne myös kertovat, mikä on hyvää ja huonoa tuloksellisuutta ja sitä kautta muuttavat käytöstä. Lisäksi ne määrittävät, milloin toimintaan tulisi puuttua ja edesauttavat oppimista. Viimeisenä piirteenä kirjoittajat mainitsevat, että järjestelmät toimeenpanevat strategiaa ja varmistavat, että muutos tapahtuu.

Tuloksellisuustiedolla voidaan siis johtaa ja ohjata toimintaa monilla eri tavoilla. Johtamistapojen välillä on eroja siinä, miten tietoa käytetään ja millaisiin käytösmuutoksiin se johtaa. Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015) kuvaavat kaksi erilaista käyttötapaa, jotka ovat pehmeä ja kova käyttö. Pehmeässä käytössä yhteys mittaustiedon ja seurausten välillä on väljempi, joka antaa tilaa keskustelulle ja harkinnalle ennen päätöksentekoa mittaustiedon perusteella. Kovassa käytössä yhteys on tiukempi ja se voi perustua sopimuksiin, jolloin mittaustiedolla on suoria vaikutuksia kohteelle. Tuloksellisuustietoon perustuva rahoitus on yleensä juuri kovan käytön tyyppistä, jolloin tulokset johtavat suoriin vaikutuksiin kohteen rahoituksessa. Käytösvaikutukset riippuvat käyttötavan lisäksi kontekstista. Vaikutus riippuu esimerkiksi siitä, kuinka isossa osassa mittaamisen ja johtamisen kohteena oleva toiminta on organisaatiossa. Vaikutukset ovat suuremmat, jos kohteena on organisaation ydintoiminta kuin vain pieni osa toimintaa. (Van Dooren ym. 2015, 122–124.)

Tuloksellisuuden mittaaminen johtaa aina jonkinlaisiin vaikutuksiin mittaamiskohteissa. Mittaaminen voi toimia halutulla tavalla ja kannustaa toimijoita muuttamaan toimintaansa tuloksellisemmaksi, mutta vaikutukset voivat olla myös negatiivisia. Van Dooren, Bouckaert ja Halliganin mukaan (2015) tuloksellisuuden mittaamisella on erilaisia käytösvaikutuksia riippuen siitä, miten tuloksellisuustietoa käytetään. Toimija muuttaa käytöstään, koska se pyrkii vaikuttamaan sitä kautta päätöksentekoon. He jakavat käytösmuutokset kolmeksi strategiaksi. Ensimmäinen on toiminnallinen noudattaminen (functional compliance), jolloin toimija tekee sitä,

mitä mitataan eli mittausindikaattorit vaikuttavat suoraan toimijan käytökseen. Toinen on epätoiminnallinen noudattaminen (dysfunctional compliance), jolloin toimija muuttaa käytöstään tavalla, joka toimii vastoin indikaattorien tarkoituksia. Silloin toiminnassa keskitytään vain mitattavaan asiaan muiden osa-alueiden kustannuksella. Kolmas on vääristely (misrepresentation), jolloin toiminta ei tosiasiallisesti muutu, vaan se esitetään paremmalla tavalla. Jos mittausjärjestelmää manipuloidaan kahdella jälkimmäisellä tavalla, perustuu päätöksenteko virheelliseen tietoon. Strategioista ensimmäinen, toiminnallinen noudattaminen, on kolmesta strategiasta se, joka edistää tavoitteiden saavuttamisessa. Kirjoittajat käyvät kirjassaan läpi esimerkkien kautta, miten tämän strategian noudattaminen näkyy kolmessa eri käyttötarkoituksessa, jotka ovat oppiminen, ohjaus ja tilivelvollisuuden täyttäminen. Heidän esittelemiensä esimerkkien perusteella voidaan todeta, että tuloksellisuuden mittaamisesta on ollut sekä hyviä, että huonoja kokemuksia. Näiden esimerkkien pohjalta he luettelevat tuloksellisuuden mittaamisen hyvinä seurauksina sen, että tuloksellisuustieto antaa vertailutietoa oppimista varten, tietoa toiminnasta ohjausta varten ja luo paineita organisaatiolle tarkastella kriittisesti toimintojaan ja etsiä innovatiivisia ratkaisuja, kun tietoa käytetään esimerkiksi rahoituksen pohjana. (Van Dooren ym. 2015, 124–125; 175–183.)

Myös De Bruijn (2002) esittelee artikkelissaan tuloksellisuuden mittaamisen käytösvaikutuksia. Hyvinä käytösvaikutuksina hän pitää läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden lisääntymistä sekä sitä, että tuloksellisuuden mittaaminen kannustaa aikaansaamaan mitattuja tuotoksia. Läpinäkyvyys lisääntyy, kun mittaamisella tehdään näkyväksi aikaansaadut tulokset ja niiden kustannukset. Tilivelvollisuus lisääntyy, kun toimija saa vapauden toimia haluamallaan tavalla, mutta on myös samalla enemmän vastuussa aikaansaannoksistaan ja velvollinen tuottamaan tietoa toiminnastaan. Kannustavuus tuotosten aikaansaamiseen lisääntyy, koska ainoastaan niitä mitataan ja niistä palkitaan. (de Bruijn 2002, 580–581.)

Spéklen ja Verbeteenin (2014) mukaan tuloksellisuustiedon käytösvaikutus julkisella sektorilla riippuu käyttötarkoituksesta ja sopimuksellisuuden tasosta. Sopimuksellisuudella he tarkoittavat tuloksellisuusjohtamisen hyväksyttävyyttä, jolloin seuraavat kolme edellytystä täyttyvät. Ensinnäkin toiminnan tavoitteet tulisi voida yksiselitteisesti eritellä etukäteen. Toiseksi organisaation olisi pystyttävä valitsemaan vääristelemättömiä mittareita, jotka antavat kannustimia, ja ovat linjassa organisaation päätavoitteiden kanssa. Kolmanneksi organisaation toimijoiden tulisi tuntee ja hallita toimintaprosessi, joka muuttaa pyrkimykset tuloksiksi ja heidän tulisi pystyä ennakoimaan erilaisten toimintasuuntien todennäköiset seuraukset. Näiden ehtojen täyttyminen on

erityisen hankalaa julkisella sektorilla, kuten aikaisemmin tuloksellisuuden käsitteen määrittelyn kohdalla todettiin. Heidän mukaansa kannustimena käyttö vaikuttaa negatiivisesti organisaation toimintaan, mutta vaikutus on heikompi, jos sopimuksellisuus on korkea. Tiedon tutkiva käyttö taas useimmiten parantaa tuloksellisuutta eikä ole riippuvainen sopimuksellisuudesta. Tutkiva käyttö auttaa julkisen organisaation johtajia viestimään tavoitteista selkeämmin, arvioimaan tavoitteiden ja toimintapolitiikkojen oletuksien sopivuutta sekä arvioimaan harjoitettua politiikkaa uudelleen. Kirjoittajat toteavat, että tuloksellisuuden mittausjärjestelmät ovat tärkeä elementti johtamisen ohjausjärjestelmiä, mutta niitä muodostettaessa tulisi huomioida sen lisäksi, että mitä ja miten mitataan, millä tavalla tietoa aiotaan käyttää ja missä kontekstissa. Julkisella sektorilla tuloksellisuuden mittaaminen ja tiedon perusteella johtaminen ei sovellu kaikkiin tilanteisiin, vaan voi jopa saada aikaan negatiivisia vaikutuksia. (Spékle & Verbeteen 2014, 134–144.)

Tuloksellisuuden mittaaminen voi siis myös johtaa käytösvaikutuksiin, jotka eivät ole tavoiteltuja. Smithin (1995) listaus tuloksellisuustiedon käytön dysfunktioista on yksi tunnetummista listauksista mahdollisista epätoivotuista seurauksista. Hän esittelee seitsemän erilaista dysfunktioita. Ensimmäinen on kapeakatseisuus, joka tarkoittaa, että mitataan vain mitattavissa olevaa, koska kaikkea toimintaan liittyvää ei voi mitata. Toinen on osaoptimointi, jolloin keskitytään pienempiin tavoitteisiin suurempien tavoitteiden kustannuksella. Kolmas on lyhytnäköisyys, jolloin tuloksellisuuden mittaaminen tapahtuu vain lyhyellä aikavälillä, vaikka todelliset tavoitellut vaikutukset näkyisivätkin vasta pidemmän ajan päästä. Neljäs on konvergenssi eli tuloksellisuuden mittaaminen johtaa toimijoiden yhdenmukaistamiseen, jotta niitä olisi helpompi vertailla, mutta voi ohjata toimijoita muuttumaan keskinkertaisiksi. Viiden on kangistuminen, jolloin tuloksellisuuden yksityiskohtainen mittaaminen kannustaa toimijoita ylläpitämään mitattavan mukaista järjestelmää eikä kehittämään uudenlaisia toimintatapoja. Kuudes dysfunktio on pelaaminen, jolloin toimijat muuttavat toimintansa mittausjärjestelmän mukaiseksi maksimoidakseen voitot. Seitsemäs on harhaanjohtaminen. Se on mahdollista, koska mittarit ovat korvikkeita todelliselle tuloksellisuudelle ja toimijat voivat joko todella parantaa tuloksellisuuttaan tai ”parantaa” raporttejaan tuloksellisuudestaan. (Smith 1995.)

Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015) kuvaavat myös tuloksellisuuden johtamiseen liittyviä ongelmia dysfunktioina, jotka heikentävät tavoitteiden saavuttamista, kun todellisten tuotosten määrään, laatuun ja muotoon ei vaikuteta vaan tuloksiin pyritään vaikuttamaan muilla keinoilla. Dysfunktiot johtuvat edellä esitetyistä negatiivisista käytösmuutoksista, jolloin mittausprosessin tai tuloksien manipuloinnilla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon. Kovalla käytöllä on suurempi

todennäköisyys aiheuttaa dysfunktioita, sillä mittaustieto on suorassa yhteydessä päätöksentekoon ja manipulointi on ainoa keino vaikuttaa siihen. Manipuloinnin seurauksena mittaus ei anna oikeaa kuvaa todellisuudesta. Mittausprosessin dysfunktioita ovat esimerkiksi tilanteet, joissa mitattu arvo ei vastaa todellista arvoa, mittareita on liian suuri määrä, tieto on liian hajanaista, mittarien käsitteet tulkitaan eritavoilla, tuodaan esiin tiettyjä asioita ja piilotetaan toisia, manipuloidaan käytettävää tietoa ja tietoa tulkitaan väärin. Mittaustuloksien dysfunktiot ovat sellaisia, että ne muuttavat päivittäistä käytöstä, mutta tavoitteiden vastaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi hyödykkeiden ylitarjonta, laadun laskeminen, lyhytkestoisten tavoitteiden korostuminen, pienempiin tavoitteisiin keskittyminen suurempien tavoitteiden kustannuksella, ”kermankuorinta”, keskinkertaisuuteen pyrkiminen ja innovatiivisuuden rajoittuminen. (Van Dooren ym. 2015, 183–191.)

Vakkuri & Meklin (2006) käyvät artikkelissaan myös läpi tuloksellisuusmittauksen dysfunktioita. Organisaatiot voivat pyrkiä vaikuttamaan itse tuloksellisuusmittaukseen, mutta lisäksi toiminnalla voi olla käytösvaikutuksia organisaation ja sidosryhmien välisessä toiminnassa. Yhtenä mahdollisena käytösmuutoksena myös he näkevät sen, että mittauksen kohteena oleva toimija keskittyy ”helppoihin asiakkaisiin”, joille palvelujen tuottaminen on kustannustehokkaampaa. Tämä voi johtaa toimijoiden väliseen kilpailuun ”helpoista asiakkaista” varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa tuloksellisuuden mittaus on vaikeaa ja tuloksellisuusmittarit monitulkintaisia. Muita käytösvaikutuksia voi olla asiakkaiden näkemyksiin ja julkisuuskuvaan vaikuttaminen. (Vakkuri & Meklin 2006, 245–246.)

Hans de Bruijnin (2002) näkee tuloksellisuuden mittaamisen negatiivisina vaikutuksina esimerkiksi innovaatioiden ja kunnianhimon vähentymisen, sisäisen byrokratian lisääntymisen, mittaussammattilaisuuden ja solidaarisuuden vähentymisen. Innovaatioiden vähentyminen johtuu de Bruijnin mukaan siitä, että tulostmittaus ohjaa keskittymään tuotosten määrään ja nykytilan ylläpitämiseen eikä uusien innovaatioiden kehittämiseen. Kunnianhimon vähentyminen johtuu hänen mukaansa siitä, että toimijat pyrkivät saamaan tavoiteltu tulos mahdollisimman helposti esimerkiksi valikoimalla parhaat opiskelijat. Solidaarisuuden vähentyminen taas johtuu siitä, että toimijat kilpailevat keskenään eikä heidän silloin kannata jakaa parhaita käytäntöjä toisille. (de Bruijn 2002, 581–583.)

Melnyka ym. (2014) käyvät läpi artikkelissaan tuloksellisuuden mittaamisen ja johtamisen paradoksia organisaatioissa. Paradoksi on, että tuloksellisuuden mittaus- ja johtamisjärjestelmät tarjoavat monia kriittisiä, hyödyllisiä ja tarvittuja toimintoja, mutta on olemassa näyttöä niiden

toimimattomuudesta. Toisaalta ne helpottavat valvontaa ja korjausta kertomalla tuloksellisuuden nykytilasta ja vertaamalla sitä haluttuun tasoon. Ne viestivät strategisista tavoitteista ja tärkeydestä muille sen perusteella, mitä mitataan ja mitä ei, mikä tekee strategiasta näkyvän. Toisaalta ne kannustavat lyhytkestoiseen ajatteluun ja niistä puuttuu strateginen keskiö. Ne kannustavat paikalliseen optimointiin ja ennemmin tulosten vaihteluvälin pienentämiseen kuin jatkuvaan kehittämiseen. Ne ovat liian keskittyneitä sisäiseen toimintaan ja epätarkoituksenmukaisia suunnittelu- ja valvontatarkoituksiin. Yhteenvetona kirjoittajat kuitenkin toteavat, että tuloksellisuuden mittaus- ja johtamisjärjestelmä on vaikuttavin, kun se on yhteensopiva strategian, organisaatiokulttuurin ja toimintaympäristön kanssa. (Melnika ym. 2014, 173–176.)

## **2.4 Tuloksellisuuden johtaminen koulutussektorilla**

Uuden julkisjohtamisen toimintamalleja ja tuloksellisuuden johtamista on hyödynnetty myös koulutussektorilla. Tolofarin (2005) mukaan uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti myös kouluissa on pyritty vähentämään byrokratiaa ja tuomaan markkinaperusteista ajattelua kouluihin lisäämällä kilpailua, valinnanvapautta, tehokkuutta ja tilivelvollisuutta. Esimerkiksi Iso-Britanniassa uudistajien ajatuksena oli, että markkinamekanismin avulla myös koulutus määrittäisi kysynnän ja tarjonnan kautta ja koulutus olisi ennemmin yksityinen hyödyke kuin julkinen palvelu. Tätä on toteutettu luomalla julkis-yksityisiä kumppanuuksia koulutuksen järjestämisessä ja antamalla vanhemmille lisää valinnanvapautta lapsensa koulun valinnassa. Näin luodaan näennäismarkkinoita koulutussektorille, kun koulutuksen järjestäjät joutuvat kilpailemaan opiskelijoista, joiden perusteella rahoitusta on jaettu koulutuksen järjestäjille. Lisäksi kilpailua on lisätty velvoittamalla korkeakoulut hankkimaan ulkopuolista rahoitusta. Koulutuksen järjestäjien toimiva johto on tehty tilivelvollisiksi laadusta, jota mitattiin erilaisilla mittareilla. Samalla heille on annettu vapaus suunnitella toimintansa ja allokoida resurssinsa haluamallaan tavalla. Uudistusten kautta koulutuksen järjestäjistä on tehty näennäisesti autonomisia yksiköitä, mutta todellisuudessa niitä ohjataan yhä vahvasti, koska julkisen rahoituksen osuus on merkittävä ja järjestäjiltä vaaditaan tiukkaa talouskuria ja niiden tuloksia mitataan. (Tolofari 2005, 84–85.)

Tolofarin (2005) mukaan uudistusten myötä koulujen rooli on muuttunut. Hän luettelee kuusi esimerkkiä. Ensinnäkin koulujen on oltava nykyään enemmän yhteydessä sidosryhmiin ja otettava niitä mukaan päätöksentekoon. Toiseksi kouluilla itsellään on suuri valta toiminnan suunnittelusta, budjetoinnista, resurssien jakamisesta, henkilöstön palkkauksesta ja irtisanomisesta, seurannasta ja valvonnasta, jonka takia johdon ja erityisesti rehtorin rooli on korostunut kouluissa. Kolmanneksi

koulut ovat tilivelvollisia oppilaiden vanhemmille ja muille sidosryhmille ja myös opettajia pidetään tilivelvollisina ”asiakkaille”. Neljänneksi on muodostunut näennäismarkkinoita, kun rahoitus määrittyy opiskelijamäärien kautta, koulut kilpailevat opiskelijoista. Tolofari kuitenkin toteaa tässä yhteydessä, ettei kilpailua ole todellisuudessa usein muodostunut. Viidenneksi uudistukset ovat korostaneet suoritusten ja tulosten mittaamista ja resurssien johtamista, joka on pienentänyt perinteistä yhteisöllisyyttä opettajan ammatissa. Kuudenneksi rehtorin rooli on muuttunut ja hänen tulee olla enemmän liike-elämäjohtajaa muistuttava johtaja. Lisäksi Tolofari tuo esiin muutoksia korkeakouluissa, joissa on siirrytty tiedeyhteisöstä enemmän itsenäiseen liike-elämää muistuttavaan johtamisjärjestelmään. Valtaa on hajautettu ja vastuuta on annettu enemmän yksiköille. Hallinto on laajentunut, kun mukaan on tullut tietojohdantamista, verkostojen johtamista, yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa ja rahankeruuta. Mukaan on tullut uusia opetustapoja, esimerkiksi verkko-opetusta ja työpaikalla oppimista. Maineenhallinta on korostunut, kun yliopistot ja koulut kilpailevat opiskelijoista ja rahoituksesta. He kilpailevat koulutuksen laadulla, mutta vähemmän perinteisestä yhteiskunnallisesta näkökulmasta ja enemmän yksityisen sektorin ja taloudellisen kuluttamisen näkökulmasta. (Tolofari 2005, 84–86.)

Tolofarin mukaan tuloksellisuuden johtamisen tuominen koulutussektorille on yhdistelmä annettua vaatimustasoa ja tilivelvollisuutta, hajautusta ja monimuotoisuutta, työntekijöiden joustavuutta, suurempaa valinnanvapautta ja johtamista. Viimekätinen tuloksellisen toiminnan arvonmäärittäjä on annettujen resurssien vaikuttava käyttö ja koulutuksen ydintehtävänä nähdään olevan tuottaa lisäarvoa sidos-/kohderyhmälle ja saada enemmän aikaan vähemmällä. Tämä johtaa siihen, että koulutuksen järjestäjän on toimittava tuloksellisesti tai lopetettava, jolloin tuloksellisuus on syy olemassaoloon ja koulun johdon tarkoitus on johtaa tuloksellisuutta. Koulutuksen järjestäjien tuloksellisuutta valvotaan ylätasolta, jolloin vapaus toimia on todellisuudessa rajallinen. Valvonnan keinoina käytetään Tolofarin mukaan esimerkiksi tulosperusteista rahoitusta. Esimerkiksi, kun toimijoiden rahoitus on sidottu opiskelijamääriin, tulee järjestäjien houkutella opiskelijoita heille. Yksi vaihtoehto on myös palkita aikaansaadusta tuloksellisuudesta rahoituksen kautta. Lisäksi valvontaa varten on olemassa testejä, joilla mitataan tuloksia ja sitä miten vaikuttavaa opetus on, esimerkiksi valtakunnallisilla standardoiduilla kokeilla. Koulutuksen järjestäjillä on tilivelvollisuus antaa tietoa toiminnastaan valvontaa varten erilaisten mittareiden kautta, joita voivat olla esimerkiksi koetulokset, kustannukset, läpäisyaste ja opiskelijoiden sijoittuminen opintojen jälkeen. Lisäksi ylätasolta voidaan tehdä tarkastuksia koulutuksen järjestäjien luokse. (Tolofari 2005, 86–87.)

Korkeakoulujen tuloksellisuusperusteiselle rahoitukselle on esitetty kritiikkiä kansainvälisessä tutkimuksessa. Esimerkiksi Hicks (2012) tutki artikkelissaan tulosperusteisia tutkimuksen rahoitusjärjestelmiä, joissa tutkimuksen tuotosten arvioinnin perusteella korkeakouluille jaettiin rahaa. Hänen mukaansa rahoitusjärjestelmä luo voimakkaan kannustimen yliopistojen sisällä enemmän maineen kuin rahoituksen lisäämisen kautta. Hicksin mukaan ne voivat oikeissa olosuhteissa parantaa johdon ohjausta, mutta sen seurauksena muut tärkeät arvot, kuten oikeudenmukaisuus ja monimuotoisuus, voivat jäädä vähemmälle huomiolle ja toteaa, että on muitakin mahdollisia keinoja saavuttaa tavoitteet, joiden vuoksi rahoitusjärjestelmä on luotu. (Hicks 2012, 260.)

Kansainvälisesti tuloksellisuusrahoitusta on hyödynnetty korkeakoulusektorilla useissa eri maissa, esimerkiksi Australiassa, Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa, Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Niissä koulujen saama julkinen rahoitus määritetään niiden tuloksellisuuden perusteella, joka usein perustuu edellisten vuosien tuloksiin. Lisäksi on olemassa tulossopimuksiin perustuvia malleja, joissa rahoitus perustuu siihen, miten organisaatioiden odotetaan toimivan tulevaisuudessa. Sopimusmalli on harvinaisempi, mutta se ja näiden kahden mallin yhdistelmät ovat lisääntyneet. Tuloksellisuusrahoituksen mittareina käytetään usein tutkintojen, opintopisteiden, vähemmistöryhmien opiskelijoiden ja tohtoriopiskelijoiden määrää, opintojen kestoa, tutkimuksien tuottavuutta ja niiden saamaa rahoitusta sekä ulkopuolisen rahoituksen määrää. Harvinaisempia mittareita ovat esimerkiksi kansainvälisyys, opiskelijapalaute, työllisyys ja tutkimuksen laatu. Tuloksellisuusrahoituksen osuus kokorahoituksesta vaihtelee maittain ja on pienimmillään alle 10 % ja suurimmillaan koko rahoitus määritetty tuloksellisuuden perusteella. Lisäksi monessa maassa rahoitusta saadaan opiskelijamäärien perusteella, mutta tässä tapauksessa sitä ei laskettu mukaan tuloksellisuusrahoitukseen. (CHEPS 2015, 8–12.)

Selvitysten mukaan kokemukset tuloksellisuusrahoituksen hyödyntämisestä vaihtelivat maiden välillä. Huonoina puolina osassa maita hallinnollinen taakka koettiin liian suureksi positiivisiin vaikutuksiin nähden (Australia), käyttäytymisvaikutukset nähtiin vähäisinä (Itävalta), yliopiston muut toiminnot jäivät pienemmälle huomiolle ja tuotosten korostuminen vaikutusten kustannuksella (Tanska), samat tavoitteet johtavat samanlaisuuteen, yliopistojen välisen kilpailun vuoksi tuloksellisuuden paraneminen ei aina johda rahoituksen lisääntymiseen ja määriin keskittyminen laadun sijaan voi saada aikaan huonoja vaikutuksia (Saksa), akateemisten vaatimusten heikentyminen, organisaatioiden välisen yhteistyön vähentyminen kilpailun takia (Tennessee), mittarit eivät kertoneet todellisesta laadusta, erilaisia organisaatioita kohdeltiin samalla tavalla ja

rahoituksen vaihtelu saattoi olla suurta ja hyötyä tuloksellisuusrahoituksesta ei pystytty osoittamaan (South Carolina). Hyvinä puolina nähtiin strategisen otteen vahvistuminen ja yhteistyön lisääntyminen (Irlanti), profiloituminen vahvistui ja opiskelijoiden valmistumisasteet ja opiskelun laatu parantui (Alankomaat), läpinäkyvyys parani (Saksa), toiminnan suunta on selkeytynyt ja tilivelvollisuus on vahvistunut (Hong Kong) ja valmistuneiden määrä on kasvanut (Tennessee). Osassa tapauksissa kuitenkin todetaan, että oli vaikeaa selvittää, mitkä seurauksista johtuivat juuri rahoitusjärjestelmästä. (CHEPS 2015, 158–160.)

Suomessa tuloksellisuuteen perustuvaa rahoitusta on hyödynnetty jo pidempään korkeakoulusektorilla. Yliopistoissa otettiin vuoden 2013 alussa käyttöön uusi rahoitusmalli, jossa tavoiteltiin, että keskimääräistä tuloksellisemmat, tehokkaammat ja vaikuttavammat yliopistot hyötyvät siitä (OKM 2015b, 9–10). Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa yliopistojen perusrahoituksesta, jotka jaetaan yliopistojen kesken pääosin laskennallisesti opetuksen ja tutkimuksen suoritteiden perusteella ja lisäksi rahoitusjärjestelmässä on strategiaperusteinen rahoitusosuus. Lisäksi yliopistot saavat noin kolmanneksen rahoituksesta ulkopuolisista lähteistä. Perusrahoituksen määrittämiseksi ministeriö ja yliopisto käyvät neuvottelut, joissa sovitaan määrärahoista sekä toiminnan tavoitteista ja kehittämisestä. Neuvottelujen jälkeen yliopistot saavat rahoituksen kokonaisuutena, jonka he voivat käyttää sisäisesti haluamallaan tavalla. (OKM 2016d.)

Yliopistojen rahoituksesta 75 % määrittyy tuloksellisuusrahoituksen kautta, jossa on käytetty 13:sta erilaista mittaria, kuten suoritettut tutkinnot, ulkomaalaisten suorittamat tutkinnot, 55 opintopistettä suorittaneiden määrä, opiskelijapalaute, valmistuneiden työllisyys ja julkaisut. (OKM 2016, 34.) Ammattikorkeakouluissa on myös käytössä tuloksellisuusperusteinen rahoitus, jossa yhteensä 97,5 % rahoituksesta määrittyy tulosten perusteella. Rahoitusmallissa koulutuksen osuus (85 %) on yliopistojen rahoitusmalliin verrattuna suuremmassa osassa kuin tutkimustoiminta. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa on käytetty myös samoja mittareita kuin yliopiston rahoitusmallissa, esimerkiksi suoritettut tutkinnot, 55 opintopistettä suorittaneiden määrä, opiskelijapalaute ja valmistuneiden työllisyys. (OKM 2015a.)

Ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistusta perusteltiin aiemman rahoitusjärjestelmän ongelmilla. Aiemmin rahoitus määrittyi opiskelijamäärien ja laskennallisten kustannusten perusteella. Ministeriön tekemän selvityksen mukaan rahoitusjärjestelmä ei kannustanut kustannustehokkuuteen vaan ennemmin kustannusten kasvattamiseen. Ammattikorkeakoulut eivät pystyneet omalla toiminnallaan suoraan vaikuttamaan saamaansa rahoitukseen, koska rahoitus tuli kaikkien



ammattikorkeakoulujen yhteisten keskimääraisten menojen mukaan. (OKM 2010, 19.) Ammattikorkeakoulun avainhenkilöille tehdyn kyselyn perusteella voitiin todeta, että enemmistön mielestä ammattikorkeakoulujen silloinen rahoitusmalli ei kannustanut resurssien tehokkaaseen käyttöön ja tuloksellisuuden osuus rahoituksen kriteerinä tulisi olla suuremmassa roolissa. (Nikulainen ym. 2010, 10–12.)

Yliopiston rahoitusuudistuksen vaikutuksia on arvioitu useasti uudistuksen jälkeen. Ensimmäisessä rehtoreille tehdyssä haastattelututkimuksessa rehtorit totesivat, että uusi rahoitusmalli on tuonut joustavuutta ja pitkäjänteisyyttä talousjohtamiseen, lisännyt kustannustehokkuutta ja -tietoisuutta ja se on sidoksissa yleisempiin korkeakoulupoliittisiin tavoitteisiin. (OKM 2012, 44.) Toisessa selvityksessä todettiin, että rahoitusmallin mittareiden perusteella se on ollut kannustava, esimerkiksi 55 opintopistettä suorittaneiden osuus kasvoi uudistuksen jälkeen noin viisi prosenttiyksikköä (OKM 2015b, 20). Viimeisimmän selvityksen mukaan koulutuksen tuloksellisuus on parantunut, kun esimerkiksi tutkintoja ja opintopisteitä suoritetaan aikaisempaa enemmän. Selvityksessä kuitenkin todetaan, että kehitys on ollut samansuuntaista jo ennen uudistusta, joten sitä ei voida täysin todeta uudistuksen ansioksi. Rahoitusmalli on kuitenkin vaikuttanut siihen, millaisia tuloksellisuuden mittareita yliopistot itse sisäisesti käyttävät. (OKM 2016c, 42–51.)

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusmallissa on jo aiemmin ollut mukana tuloksellisuusrahoitukseen perustuva osuus. Siinä yksikköhintaa porrastetaan koulutuksen järjestäjäkohtaisella tulosindeksillä, joka saadaan opiskelijoiden työllistymisen, jatko-opintoihin sijoittumisen, opintojen läpäisyn ja keskeyttämisen, opettajien kelpoisuuden ja henkilöstön kehittämisen mittareiden perusteella (A 1766/2009, 5 §). Tuloksellisuusrahoituksen osuus on kuitenkin tähän mennessä ollut melko pieni, se saa lain mukaan olla enintään kolme prosenttia valtakunnallisista ammatillisen peruskoulutuksen kokonaiskustannuksista (L 1705/2009, 25 §). Tulorahoituksesta tehtiin selvitys vuonna 2006, jossa arvioitiin kannustaako tulorahoitusmittaristo koulutuksen järjestäjiä toiminnan tuloksellisuuden ja laadun kehittämiseen. Selvityksessä todetaan, että on vaikea sanoa, mikä toiminnan kehittämisessä on tulorahoituksen ansiota, mutta kyselyn perusteella 93 % järjestäjistä arvioi tulorahoitusjärjestelmän olleen hyödyllinen tuloksellisuuden kehittämisessä. Koulutuksen järjestäjät käyttivät mittariston antamaa tietoa esimerkiksi tuloksellisuuden seuraamiseen ja toiminnan ohjaamiseen. Sen avulla pystyttiin vertailemaan omaa nykyistä toimintaa aikaisempaan ja valtakunnallisesti muiden toimintaan. Mittaristo on kannustanut järjestäjiä parantamaan toimintaa niissä asioissa, joita siinä on arvioitu. Mittaristossa nähtiin kehitettävää vertailtavuuden ja mittausteknisten ominaisuuksien osalta, jotta tieto antaisi paremman

kuvan todellisesta tilanteesta. Lisäksi järjestäjät kaipasivat lisää tietoa siitä, miten hyvin menestyneet järjestäjät ovat onnistuneet tavoitteiden saavuttamisesta. Mittariston toivottiin ottavan huomioon järjestäjien lähtötilanteen, jotta se kannustaisi myös heikommin suoriutuvia parantamaan toimintaansa. Osa piti tulorahoituksen palkkiota ja tulosten saamaa huomiota liian pienenä, jotta se todella kannustaisi muuttamaan toimintaa. (Virtanen 2006, 47–51.)

## **2.5. Hypoteesien muodostaminen**

Tässä luvussa muodostetaan edellä esitetyn aikaisemman tutkimuksen pohjalta hypoteesit tutkimuksen pohjaksi, jotka tarkentavat asetettuja tutkimuskysymyksiä. Hypoteesit ovat oletuksia, joiden perusteella kerätään aineisto ja joiden paikkaansa pitävyyttä testataan aineiston tilastollisella analyysillä.

Aikaisemman tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tuloksellisuuden mittaaminen ja johtaminen vaikuttavat toimijoiden käytökseen. Tuloksellisuuden johtamisen käytösvaikutukset mittauskohteeseen voivat olla sekä positiivisia että negatiivisia. Positiiviset käytösvaikutukset ovat todennäköisempiä, jos mittausjärjestelmä on osapuolten hyväksymä ja samansuuntainen toiminnan tavoitteiden kanssa. Spéklen ja Verbeteenin (2014, 134) edellytyksiä sille on, että toiminnan tavoitteet ovat yksiselitteisesti määriteltävissä, järjestelmässä käytetään mittareita, joita ei voi vääristellä ja ne kannustavat organisaation päätavoitteiden saavuttamiseen ja toimijat hallitsevat tulokset aikaansaavan prosessin ja kykenevät ennakoimaan toimintasuuntien todennäköiset seuraukset. Melnykan ja muiden (2014 173–174) mukaan tuloksellisuuden mittaus- ja johtamisjärjestelmä on vaikuttavin, kun se on yhteensopiva strategian, organisaatiokulttuurin ja toimintaympäristön kanssa. Tämän perusteella voidaan olettaa, että jos koulutuksen järjestäjät hyväksyvät uudessa rahoitusjärjestelmässä käytetyt mittarit ja se mittaa heidän mielestään asioita, jotka ovat samansuuntaisia toiminnan tavoitteiden kanssa, käytösvaikutukset ovat positiivisia.

Hypoteesi 1: uusi rahoitusjärjestelmä nähdään sitä kannatettavampana, mitä useampaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan.

Hypoteesi 2: uudella rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien toimintaan, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana.

Käytökseen vaikuttavat myös se, miten tuloksellisuustietoa käytetään, hyväksyvätkö osapuolet mittausjärjestelmän ja pidetäänkö mitattua tietoa laadukkaana. Tuloksellisuustiedon käyttötavat

johtamisessa voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan. Tuloksellisuustietoa voidaan käyttää apuvälineenä toiminnan kehittämiseen ja oppimiseen, jolloin sen avulla tutkitaan organisaation toiminnan nykytilaa, viestitään toiminnan tavoitteista ja etsitään keinoja saavuttaa se. Tätä käyttötapaa Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015, 122–124) kuvaavat pehmeäksi käytöksi, Spékke ja Verbeteen (2014, 134) tutkivaksi käytöksi ja Behnin (2003, 588) listauksesta tähän kuuluvat markkinointi, juhliminen, oppiminen ja kehittäminen. Toisella käyttötavalla tuloksellisuustiedolla ohjataan ja valvotaan toimintaa, jolloin mittaustiedolla on suoria vaikutuksia kohteeseen, toimijoita kannustetaan muuttamaan toimintaansa tiettyyn suuntaan ja toimijat täyttävät tilivelvollisuutensa mittaustiedon avulla. Van Dooren, Bouckaert ja Halligan (2015, 122–124) kuvaavat sitä kovaksi käytöksi, Spékke ja Verbeteen (2014, 134) kannustavaksi käytöksi ja Behnin (2003, 588) listauksesta tähän kuuluvia käyttötapoja ovat arviointi, valvonta, budjetointi ja kannustaminen. Lähtökohtaisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä muistuttaa enemmän jälkimmäistä käyttötapaa, sillä mitatulla tiedolla on suoria vaikutuksia koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. Riippuu kuitenkin koulutuksen järjestäjistä itsestään, millä tavalla he käyttävät rahoitusjärjestelmän taustalla olevaa tuloksellisuustietoa oman toimintansa johtamisessa. Van Dooren ja kumppanit (2015, 175–183) toteavat hyvinä seurauksina tuloksellisuustiedon käyttämisestä rahoituksen pohjana sen, että se antaa toimijoille vertailutietoa oppimista varten, tietoa toiminnasta ohjausta varten ja se luo paineita tarkastella kriittisesti toimintojaan ja etsiä innovatiivisia ratkaisuja. Spékken ja Verbeteenin (2014) mukaan tiedon tutkiva käyttö useimmiten parantaa tuloksellisuutta ja auttaa julkisen organisaation johtajia viestimään tavoitteista selkeämmin, arvioimaan tavoitteiden ja toimintapolitiikkojen oletuksien sopivuutta sekä arvioimaan harjoitettua politiikkaa uudelleen. Tämän perusteella voidaan todeta, että rahoitusjärjestelmän käytösvaikutukset ovat positiivisia, jos järjestäjät käyttävät rahoituksen taustalla olevaa tietoa oman toimintansa kehittämiseen ja oppimiseen. Suomessa yliopistot ovat ottaneet käyttöönsä sisäisen toiminnan ohjauksessa samoja mittareita, kuin niiden rahoitusmallissa käytetään (OKM 2016c, 42–51) ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat aikaisempien selvitysten mukaan käyttäneet nykyisen tulosrahoituksen mittariston antamaa tietoa esimerkiksi tuloksellisuuden seuraamiseen, toiminnan ohjaamiseen, oman toiminnan vertailuun sekä aikaisempaan että muiden järjestäjien toimintaan. Todennäköisesti siis koulutuksen järjestäjät tulisivat käyttämään rahoitusjärjestelmän tuottamaa tuloksellisuustietoa myös oman toimintansa ohjauksessa ja kehittämisessä.

Hypoteesi 3: järjestäjät aikovat hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa tuloksellisuudesta oppimiseen, kehittämiseen ja oman toimintansa johtamiseen.

Kuitenkin sekä Van Doorenin, Bouckaertin ja Halliganin (2015) että Spéklen ja Verbeteenin (2014) tutkimusten mukaan kovalla ja kannustavalla käytettävällä on suurempi riski aiheuttaa myös negatiivisia käytösvaikutuksia. Koska lähtökohtaisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä perustuu tähän käytötapaan, riskit negatiivisille käytösvaikutuksille ovat suuremmat. Sen takia voidaan olettaa, että uudella rahoitusjärjestelmällä on todennäköisesti negatiivisia käytösvaikutuksia koulutuksen järjestäjien toimintaan. Niitä ovat esimerkiksi kapeakatseisuus, osaoptimointi, lyhytnäköisyys, konvergenssi, kangistuminen, pelaaminen ja harhaanjohtaminen (Smith 1995), tiedon manipulointi, hyödykkeiden ylitarjonta, laadun laskeminen, lyhytkestoisten tavoitteiden korostuminen, pienempiin tavoitteisiin keskittyminen suurempien tavoitteiden kustannuksella, ”kermankuorinta”, keskinkertaisuuteen pyrkiminen ja innovatiivisuuden rajoittuminen (Van Dooren ym. 2015), ”helppoihin” asiakkaisiin keskittyminen (Vakkuri & Meklin 2006) innovaatioiden ja kunnianhimon vähentyminen, sisäisen byrokratian lisääntyminen, mittausammattilaisuus ja solidaarisuuden vähentyminen (de Bruijn 2002). Kokemukset kansainvälisesti tuloksellisuusrahoituksen hyödyntämisestä korkeakoulusektorilla tukevat näitä ennakoituja negatiivisia käytösvaikutuksia. Niitä on ollut esimerkiksi tuotosten korostuminen vaikutusten kustannuksella, samojen tavoitteiden johtaminen samanlaisuuteen, määriin keskittyminen laadun sijaan, akateemisten vaatimusten heikentyminen ja toimijoiden välisen yhteistyön vähentyminen kilpailun takia. Yhtenä huomiona myös oli, että toimijoiden välinen kilpailu johti siihen, ettei tuloksellisuuden paraneminen ei aina tarkoittanut rahoituksen lisääntymistä.

Hypoteesi 4: negatiiviset käytösvaikutukset ovat järjestäjien mielestä todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä.

Hypoteesi 5: negatiivisia käytösvaikutuksia pidetään sitä todennäköisempänä, mitä harvempaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan.

Hypoteesi 6: uudella rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien oman toiminnan tavoitteisiin, jotka pitävät negatiivisia vaikutuksia todennäköisenä.

Aikaisemman tutkimuksen perusteella käytösvaikutukset riippuvat myös siitä, kuinka isossa osassa mittaamisen ja johtamisen kohteena oleva toiminta on organisaatiossa. Vaikutukset ovat suuremmat, jos kohteena on organisaation ydintoiminta kuin vain pieni osa toimintaa (Van Dooren ym. 2015, 122–124). Ammatillisen koulutuksen järjestäjien välillä on eroa siinä, kuinka isossa osassa ammatillinen koulutus on koko organisaation toiminnassa. On todennäköistä, että rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutus riippuu siitä, mikä on ammatillisen koulutuksen osuuden merkittävyys koko toiminnan näkökulmasta. Osuutta kuvastamaan voidaan ottaa esimerkiksi

valtionrahoituksen suhteellinen osuus järjestäjän kokonaisrahoituksesta. Oletuksena on, että mitä suurempi osa ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus on kokonaisrahoituksesta, sitä enemmän tuloksellisuusrahoituksella on ohjausvaikutuksia.

Hypoteesi 7: organisaation saaman ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuuden ja ennakoitujen ohjausvaikutusten suuruuden välillä on positiivinen riippuvuussuhde

Järjestäjien tavoitteisiin oman toiminnan muutoksista vaikuttaa myös mittaajajärjestelmän mittarit. Kuten Behn (2003, 599) toteaa artikkelissaan, se mitä mitataan, sitä myös tehdään. Van Doorenin, Bouckaertin ja Halliganin (2015, 124–125) mukaan toimijat muuttavat toimintaansa siten, että se vaikuttaa mittaustulokseen ja sitä kautta päätöksentekoon. De Bruijnin mukaan (2002, 580–581) mittaaminen kannustaa aikaansaamaan mitattuja tuotoksia, koska ainoastaan niitä mitataan ja niistä palkitaan. Yliopiston rahoitusmallissa käytetään mittareina esimerkiksi suoritettuja tutkintoja ja 55 opintopistettä suorittaneiden määrää. Rahoitusmallin vaikutusten arvioinneissa on todettu, että 55 opintopistettä suorittaneiden osuus ja tutkintojen määrä on kasvanut aikaisempaan verrattuna, joten toiminnassa on todennäköisesti keskitytty mitattuihin asioihin. (OKM 2015b, 20; OKM 2016c, 42–51.) Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän osalta voidaan myös olettaa, että koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan tavoittelemaan niitä asioita, joita mitataan eli suoritteiden (tutkintojen ja osaamispisteiden) aikaansaamista ja valmistuneiden työllistymistä. Oletuksena on lisäksi, että he keskittyvät erityisesti niihin, joista palkitaan enemmän. Näitä ryhmiä ovat nykyisen järjestelmän sisällä ilman aikaisempaa tutkintoa olevat ja aikaisemmin työttömänä olleet sekä aikaisempaan rahoitusjärjestelmään verrattuna oppisopimus- ja lisäkoulutukseen.

Hypoteesi 8: uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan aikaisempaa enemmän siihen, mitä mitataan eli suoritteiden aikaansaamiseen ja työllistämiseen.

Hypoteesi 9: uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan erityisesti niihin ryhmiin, joista palkitaan enemmän eli ilman aikaisempaa tutkintoa oleviin ja aikaisemmin työttömänä olleisiin.

Hypoteesi 10: uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan erityisesti niihin koulutusmuotoihin, joista saa enemmän rahaa kuin aiemmin eli oppisopimuskoulutukseen ja lisäkoulutukseen.

### **3. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus**

#### **3.1 Ammatillisen koulutuksen nykyinen rahoitusjärjestelmä**

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistuksen tuomien muutosten ja vaikutusten ymmärtämiseksi on ymmärrettävä, minkälainen järjestelmä on tällä hetkellä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien rahoitus muodostuu tällä hetkellä useista eri lähteistä. He saavat erillistä rahoitusta oppilaitosmuotoiseen ja oppisopimusmuotoiseen ammatilliseen peruskoulutukseen ja ammatilliseen lisäkoulutukseen. Lisäksi on oma rahoitus ammatillisille erikoisoppilaitoksille. Jokaisella on oma suoritteensa, jonka perusteella rahoitusta jaetaan ja rahoitus on perustunut pääosin opiskelija- tai opiskelijatyövuosimäärään ja laskennallisten yksikköhintojen perusteella. Kyseiset yksikköhinnat perustuvat keskimääräisiin valtakunnallisiin toteutuneisiin kustannuksiin ammatillisen peruskoulutuksessa, joita painotetaan erilaisilla kertoimilla esimerkiksi koulutusalan tai erityisen tuen tarpeen vuoksi. Oppisopimus- ja lisäkoulutuksen yksikköhinnat lasketaan lain mukaisella prosenttiosuudella peruskoulutuksen laskennallisesta yksikkö hinnasta. (LHE 8.11.2016, 52–58.) Osa koulutuksen järjestäjistä on lisäksi saanut tuloksellisuusrahoitusta, joka vastaa enintään kolme prosenttia valtakunnallisista ammatillisen peruskoulutuksen kokonaiskustannuksista (L 1705/2009, 25 §).

Hallituksen esityksen luonnoksessa käydään läpi nykyisen järjestelmän ongelmakohtia. Nykyinen opiskelijan läsnäoloon perustuva rahoitus ohjaa koulutuksen järjestäjiä tehostamaan toimintaansa, koska tuloksellisuusrahoituksen osuus on niin pieni eikä se koske kaikkia järjestäjiä. Ongelmana on, ettei nykyinen järjestelmä kannusta osaamisperusteiseen ja asiakaslähtöiseen toimintaan ja yksilöllisten koulutuspolkujen rakentamiseen. Lisäksi rahoitusjärjestelmän erillisyyys eri koulutusmuotojen välillä ei mahdollista eri järjestämismuotojen yhdistämistä asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Ammatillisen koulutuksen rahoitus on perustunut opiskelijoiden läsnäoloon, esimerkiksi peruskoulutuksessa kahden laskentapäivän opiskelijamääriin. Tämä ei ole kannustanut koulutusaikojen lyhentämiseen esimerkiksi opintoaikojen vaihtelulla, opiskelijapaikkojen tehokkaalla käytöllä, aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisella tai kesäajan hyödyntämisellä. (LHE 8.11.2016, 83–84.)

### 3.2 Ammatillisen koulutuksen reformin ja uuden rahoitusjärjestelmän tavoitteet

Ammatillisen koulutuksen reformi on yksi Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeita, jonka tarkoituksena on uudistaa ammatillisen koulutuksen järjestelmä osaamisperusteiseksi ja asiakaslähtöiseksi. Uudistusten tavoitteena on, että koulutus vastaa oikea-aikaisemmin, osuvammin ja tehokkaammin asiakkaiden eli työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan ammatillisiin osaamistarpeisiin. (LHE 8.11.2016, 89.)

Rahoitusjärjestelmän uudistus tehdään tukemaan näitä koko reformille asetettuja tavoitteita ja tukea asiakaslähtöistä toimintaa, oppimisprosessien tehostamista ja koulutusaikojen lyhentämistä. Luonnoksessa tavoitteiksi mainitaan työelämän osaamistarpeisiin vastaaminen esimerkiksi tutkinnon osien huomioimisella rahoitusjärjestelmässä, kohdella rahoituksen osalta neutraalisti erilaisia toteuttamismuotoja ja oppimisympäristöjä, jotta se ei ohjaisi tietyn toteuttamistavan valintaan vaan se valittaisiin asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Esimerkiksi oppisopimuskoulutuksen houkuttelevuutta pyritään lisäämään yhdenmukaistamalla sen rahoituksellista asemaa suhteessa muihin koulutustapoihin. Lisäksi järjestäjien siirtymistä osakeyhtiömuotoon tuetaan kohtelemalla niitä yhdenvertaisesti kunnallisten järjestäjien kanssa. (LHE 8.11.2016, 91.) Lisäksi valmisteluvaiheessa rahoitusjärjestelmän uudistukselle määriteltiin kymmenen tavoitetta, jotka on esitelty taulukossa 3.1 (OKM 2016g).

Tavoite 1	Rahoitusjärjestelmä turvaa rahoituksen riittävän ennakoitavuuden
Tavoite 2	Rahoitus annetaan suoraan järjestäjille ja heille tulee enemmän toimintavaltaa käyttää resurssit
Tavoite 3	Tehdään rahoituksesta laskennallista ja yleiskatteellista
Tavoite 4	Rahoitusjärjestelmä tukee osaamisperusteista ja asiakaslähtöistä toimintaa
Tavoite 5	Rahoitusjärjestelmä kannustaa tulokselliseen ja tehokkaaseen toimintaan
Tavoite 6	Rahoitusjärjestelmä tukee ja mahdollistaa yksilöllisten koulutuspolkujen rakentamisen
Tavoite 7	Rahoitusjärjestelmä on yhtenäinen ja nykyistä selkeämpi kokonaisuus
Tavoite 8	Rahoitusjärjestelmä ohjaa tehostamaan opiskeluprosesseja, aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja lyhentämään koulutuspituuksia
Tavoite 9	Rahoitusjärjestelmä tunnistaa keskeiset kustannuksia aiheuttavat tekijät
Tavoite 10	Rahoitusjärjestelmä edistää oppisopimuskoulutusta ja työpaikalla tapahtuvan opiskelun järjestämistä.

*Taulukko 3.1 Rahoitusjärjestelmälle asetetut tavoitteet valmistelu vaiheessa*

Rahoitusjärjestelmän eri osille määriteltiin omia tavoitteita. Perusrahoituksen tavoitteena on lisätä ennakoitavuutta, luoda puitteet kaikille ammatillisen koulutuksen asiakasryhmille suorittaa tutkintoja ja niiden osia sekä järjestää valmistavaa koulutusta. Tarkoituksena on turvata koko ikäluokan ja haasteellisimpien asiakasryhmien kouluttaminen, vaikka opiskelija ei eri syistä suorita opintoja tai suorittaa niitä keskimääräistä hitaammin. Suoriterahoituksen tavoitteena on ohjata ja kannustaa koulutuksen järjestäjiä lyhentämään koulutusaikoja ja vastaamaan asiakkaiden osaamistarpeisiin tehokkaasti. Suoriterahoitus kannustaisi lisäämään henkilökohtaistamista, aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja keskittymään ainoastaan puuttuvan osaamisen tuottamiseen. Vaikuttavuusrahoituksen tavoitteena on huolehtia koulutuksen laadusta. Se ohjaa koulutuksen järjestäjiä kohdentamaan koulutusta niille aloille, joilla on työvoimatarvetta, huolehtimaan koulutuksen työelämävastaavuudesta ja tarjoamaan edellytyksiä jatko-opintoihin. Näiden kahden edellisen osan tavoitteena on täydentää toisiaan, jotta järjestäjät eivät ainoastaan pyrkisi aikaansaamaan tutkintoja ja sen osia, vaan pyrkisivät tekemään niistä työelämän osaamistarpeiden mukaisia. Strategiarahoituksen tavoitteena on huolehtia strategisten kehittämishankkeiden toteuttamisesta, ammattitaitokilpailujen järjestämisestä ja rakenteellisesta kehittämisestä. Sillä voidaan reagoida äkillisiin rakennemuutostilanteisiin ja lisärahoituksen tarpeeseen tarjonnan lisäämiseksi. Tavoitteena on myös minimoida rahoituksen ohjausvaikutukset toteuttamismuotojen välillä, jotta valintaan vaikuttaisi osaamistarve eikä tietyn koulutuksen rahoitustaso. (LHE 8.11.2016, 122–124.)

### **3.3 Ammatillisen koulutuksen uuden rahoitusjärjestelmän toteutus**

Tämän tutkimuksen kyselyn toteuttamisen hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriö oli julkaissut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, jonka perusteella koulutuksen järjestäjät vastasivat kyselyyn. Seuraavaksi esitellään pääkohdat uudesta rahoitusjärjestelmästä hallituksen esityksen luonnoksen pohjalta.

Uudessa rahoitusjärjestelmässä siirrytään opiskeluun käytetyn ajan ja toteutuneisiin kustannuksiin perustuvasta rahoituksesta suorituksia ja vaikuttavuutta painottavaan rahoitukseen. Tämä toteutetaan ottamalla mallia korkeakoulujen suhteellisesta rahoitusjärjestelmästä, jossa suoritteille ei aseteta kiinteää hintaa, vaan rahoitus perustuisi koulutuksen järjestäjän toteuttamien suoritteiden suhteelliseen osuuteen kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. Silloin suoritteiden euromääräinen arvo perustuisi talousarviossa annettuun määrärahaan ja suoritteiden kokonaismäärään. Kokonaisrahoitus koostuisi perus-, suoritus-, vaikuttavuus- ja



strategiarahoitusosuuksista. Näistä perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitus määräytyisi laskennallisin perustein suoritteiden suhteellisen osuuden perusteella. Strategiarahoituksen perustuisi opetus- ja kulttuuriministeriön harkintaan ja sen osuus olisi enintään neljä prosenttia kokonaisrahoituksesta. (LHE 8.11.2016, 121–123.)

Samalla ammatillisen koulutuksen erilliset rahoitusväylät yhdistettäisiin samaan järjestelmään, mutta niiden väliset kustannuserot otettaisiin huomioon silloin kun se on tarkoituksenmukaista. Uudessa rahoitusjärjestelmässä otetaan käyttöön yhteismitallisia suoritteita, joiden toteumien perusteella laskennallinen rahoitus pääosin jaettaisiin. Perusrahoituksessa se olisi opiskelijavuosi, jolle ministeriö määrittelee enimmäismäärän kullekin vuodelle. Opiskelijavuosia painotettaisiin tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen, ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen, työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen välisten kustannuserojen perusteella, kuten nykyisessäkin järjestelmässä, mutta kustannuskertoimia olisi aikaisempaa vähemmän. Esimerkiksi eri tutkintotyyppinä painotettaisiin niin, että ammattitutkinnolla ja erikoisammattitutkinnolla olisi perustutkintoa pienempi painoarvo ja oppisopimuskoulutuksena järjestetyn koulutuksen painoarvo olisi pienempi. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan ammatillisen perustutkinnon painokerroin olisi 1,0; oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä koulutuksessa kuitenkin 0,8. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnon painokerroin olisi 0,8; oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä koulutuksessa kuitenkin 0,5. Lisäksi perusrahoituksen kertoimissa otetaan huomioon erityisen tuen, majoituksen, henkilöstö-, työvoima- ja vankeinkoulutuksen järjestäminen. (LHE 8.11.2016, 121–124, 254—256.)

Suoriterahoituksessa suoritteina olisivat suoritettut tutkinnot ja tutkinnon osat, jotka perustuisivat kahden edellisen vuoden toteutuneiden määrien keskiarvoon. Niitä painotettaisiin eri tutkintojen välisten kustannuserojen, tutkintotyyppien ja erityisen tuen perusteella perusrahoituksen tapaan. Lisäksi suoritteista painotettaisiin enemmän niiden tutkinnon suorittajien osalta, joilla ei olisi aikaisempaa perusasteen jälkeistä ammatillista tutkintoa. Vaikuttavuusrahoitus määrittyisi tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen sekä opiskelijapalautteen ja työelämäpalautteen perusteella. Tarkastelussa olevista tutkinnon suorittaneista painotettaisiin niitä enemmän, jotka eivät olleet työllisiä ennen tutkinnon aloittamista, mutta tutkinnon jälkeen olisivat. Lisäksi työvoiman ulkopuolella olevien osuus tasattaisiin järjestäjäkohtaisella kertoimella, ettei heidän osuus vaikuta järjestäjän rahoitukseen. (LHE 8.11.2016, 121–124, 256—259.)

Ammatillisen koulutuksen rahoitus päätetään jatkossa vuosittain valtion talousarviossa, jossa päätetään määrärahan koko ja sen perusteella opiskelijavuosien enimmäismäärä. Enimmäismäärä olisi kattona koulutuksen järjestäjille jaetuille opiskelijavuosille. Opiskelijavuosista noin 90 % jaettaisiin koulutuksen järjestäjille jo järjestämisluissa vähimmäisopiskelijamäärinä ja he saisivat rahoitusta ainakin vähimmäisopiskelijamäärän koko järjestämisluvan voimassaoloajan. Lisäksi varainhoitovuotta edeltävänä syksynä ministeriö tekisi järjestäjäkohtaiset suoritepäätökset, joissa annettaisiin järjestäjille tavoitteelliset opiskelijavuosien enimmäismäärät. Nämä opiskelijavuosimäärät olisivat noin 98 % koko enimmäismäärästä, jolloin pieni osa opiskelijavuosista voitaisiin jakaa vielä varainhoitovuoden aikana. Järjestäjät saisivat perusrahoitusta tavoitteellisten opiskelijavuosien enimmäismäärien verran toteumista riippumatta, mutta merkittävät alitukset otettaisiin huomioon tulevissa suoritepäätöksissä. Päätöksien avulla ennakoitavuus lisääntyy perusrahoituksessa. Yksi merkittävä muutos on myös se, että uudessa rahoitusjärjestelmässä opiskelijavuosia ei pääsääntöisesti sidottaisi eri koulutusmuotoihin tai aloihin vaan järjestäjä saisi itse päättää, miten käyttää saamansa opiskelijavuosimäärät. Suoritepäätöksessä vahvistettaisiin myös järjestäjille kahden varainhoitovuotta edeltävän vuoden toteumien perusteella suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusta. (LHE 8.11.2016, 125–126.)

## **4. Kyselytutkimus ammatillisen koulutuksen uudesta rahoitusjärjestelmästä**

Tässä luvussa käydään läpi aineistoa, joka on saatu 23.1.2017 lähetetystä kyselystä ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Kyselyssä selvitettiin heidän näkemyksiään siitä, millaisena he näkivät uuden ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän ja miten he ennakoivat sen vaikuttavan heidän toimintaansa. Kyselylomake on tutkielman liitteenä 1.

### **4.1 Kyselytutkimuksen muodostaminen**

Tässä luvussa käydään läpi, miten ammatillisen koulutuksen järjestäjille lähetetty kysely on muodostettu. Kyselytutkimusta laadittaessa ensin on määritettävä kyselyn tarkoitus, joka jaetaan tarkentaviin tutkimuskysymyksiin tai hypoteeseihin. Niiden perusteella määritetään tieto, jota tarvitaan näihin vastaamiseksi ja valitaan mittarit ja tiedonkeruutavat tämän tiedon saamiseksi. Sen jälkeen muodostetaan kysely, jota tulisi testata ennen lopullista käyttöä ja korjata saadun palautteen perusteella. Sen jälkeen tieto kerätään, analysoidaan ja raportoidaan. (Cohen ym. 2007, 208–211.) Kyselytutkimus lähtee liikkeelle asetetusta tutkimusongelmasta, josta johdetaan tarkentavia hypoteeseja ja tutkimuskysymyksiä, joita on esitelty aiemmin teoria-osuudessa.

Kyselytutkimuksen laatimisessa hyödynnettiin aikaisemman tutkimuksen perusteella annettuja suosituksia kyselyn laatimisesta. Se lähetettiin sähköisesti, koska aikaisemman tutkimuksen mukaan se antaa vastaajalle vapauden vastata heille sopivana hetkenä, se voidaan lähettää isolle joukolle samalla kertaa, se vähentää puuttuvia vastauksia ja kustannuksia, siihen vastaaminen vie vähemmän aikaa ja tiedon saa valmiiksi sähköisessä muodossa. Sähköisessä kyselyssä tulee kuitenkin huomioida vaikutukset, jotka johtuvat kyselyn korostuneesta visuaalisesta puolesta. Tämä tulee huomioida suunniteltaessa kysymyksen asetteluja, ohjeistuksia, kysymysten ryhmittelyä, vastausvaihtoehtoja ja visuaalista ilmettä, koska ihmiset tapaavat ryhmitellä fyysisesti läheiset ja toisiaan muistuttavat asiat yhteen ja yksinkertaiset, toistuvat ja symmetriset asiat ovat helpommin ymmärrettävissä. Tietoa ei tulisi antaa liikaa kerralla, muotoilujen tulisi olla lyhyitä, yksinkertaisia ja ymmärrettäviä, kaikki vastausvaihtoehdot tulisi olla kerralla näkyvissä, ohjeistusten selkeitä, vastausten yhteenveto kannattaa näyttää virheiden välttämiseksi, vastaajan tulisi voida vastata ”en osaa sanoa” väärin vastausten välttämiseksi, kyselyn eteneminen kannattaa näyttää, ettei vastaaja väsy ja lopeta vastaamista. Vastaajat myös herkästi valitsevat ylimmän tai ensimmäisen tyydyttävän vaihtoehdon, joten vastausvaihtoehtojen asetteluun kannattaa kiinnittää huomioita. Korkeamman

vastausprosentin saamiseksi kannattaa kertoa vastaajille tutkimuksen merkitsevyydestä, pyytää yksilöivää tietoa vastaajasta, pitää kysely tiiviinä, ilmoittaa kyselyn oletettu vastausaika, kertoa vastausten luottamuksellisesta käsittelystä, testata kyselyn toimivuus ja palkita vastaaja vastaamisesta. (Cohen 2007, 230–238.)

Nämä ohjeet on otettu huomioon kyselyä laadittaessa. Kysely alkaa ”lämmittelykysymyksillä” taustatekijöistä, jotka vastaaja pystyy täyttämään helposti ja nopeasti, kun kaikki vastausvaihtoehdot ovat näkyvissä. Lisäksi tietyissä kysymyksissä on annettu vastausvaihtoehdoksi ”muu, mikä?”, jotta jokainen pystyy vastaamaan kysymyksiin. Kysely on pyritty pitämään mahdollisimman yksinkertaisena, antamalla yhteneväisiä vastausvaihtoehtoja eri osissa ja muodostamalla ytimekkäitä kysymyksiä ja väittämiä. Vastaamista on helpotettu visuaalisesti ryhmittelemällä samalle sivulle samantyyppiset väittämät ja yhtenäistämällä vastausvaihtoehdot, jotta kyselyn hahmottaminen on helpompaa. Vastaamista varten on annettu ohjeita kuten ”ympyröi parhaiten omaa näkemystäsi vastaava numerovaihtoehto” ja ”valitse seuraavista vain yksi vaihtoehto”, jotta vastaaja ymmärtää minkälaista ja kuinka monta vastausta hänen tulisi antaa. Viimeisessä osassa ensimmäisiksi vaihtoehdoiksi on annettu tavoitteena muuttaa toimintaa ja sitten vasta vaihtoehdot, joissa rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan. Tällä tavalla järjestäjä ainakin harkitsee ensimmäisenä, muuttaisiko toimintaansa rahoitusjärjestelmän seurauksena.

Näiden ohjeiden, tutkimuskysymysten ja asetettujen hypoteesien pohjalta muotoiltiin lopullinen kysely, joka jakautuu neljään osaan. Ensimmäisessä osiossa selvitetään vastaajien taustatietoja, joilla voisi olla vaikutusta käytösmuutoksiin. Koulutuksen järjestäjien taustatekijöiden selvittämiseksi kysytään niiden opiskelijamäärästä, järjestämismuodoista, tutkintotyypeistä, valtionrahoituksen määrästä, koulutusaloista ja ammatillisen koulutuksen suhteellisesta osuudesta koko organisaation tuloista. Rahoituksen osuuteen liittyvä taustamuuttujat on asetettu aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta ja muut taustamuuttujat eksploratiivisessa mielessä, jotta voidaan selvittää olisiko niillä mahdollisesti vaikutusta vastaajien näkemyksiin.

Toisessa osiossa vastaajia pyydetään valitsemaan kolme mielestään tärkeintä tavoitetta, joita ammatillisella koulutuksella on. Vastausvaihtoehtoina on asioita, joita on eri lähteissä, kuten hallituksen esityksessä, Opetushallituksen materiaaleissa ja järjestäjien omissa lausunnoissa mainittu ammatillisen koulutuksen tavoitteiksi. Näiden jälkeen järjestäjän tulee arvioida, kuinka montaa näistä tavoitteista uusi rahoitusjärjestelmä tukee. Tämän avulla voidaan määritellä

taustamuuttuja hypoteeseille sen perusteella, kuinka hyvin järjestäjät näkevät rahoitusjärjestelmän tukevan heidän mielestään tärkeimpiä koulutuksen tavoitteita.

Seuraavassa osiossa selvitetään järjestäjien yleisiä mielipiteitä uudesta rahoitusjärjestelmästä. Ensimmäisenä on väittämiä rahoitusjärjestelmästä, joista vastaajan tulee valita parhaiten omaa näkemystään vastaava vaihtoehto Likertin asteikolta (täysin eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä ja täysin samaa mieltä). Väittämät pohjautuvat aikaisemmin esitettyjen hypoteesien ja tutkimuskysymysten tietotarpeisiin. Väittämät on muotoiltu mahdollisimman yksinkertaisiksi ja jokaisessa esitetään vain yksi väittämä, jotta vastaaminen olisi helppoa. Kyselyyn vastaamisen helpottamiseksi vastausvaihtoehtojen hahmottaminen on yritetty tehdä mahdollisimman helpoksi sijoittamalla kaikkia väittämät samaan muotoon kyselyn vasempaan reunaan ja kaikille väittämille yhteiset vastausvaihtoehdot oikeaan reunaan. Toiseksi selvitetään, näkevätkö vastaajat esitetyt asiat todennäköisinä seurauksina uudesta rahoitusjärjestelmästä. Nämä väitteet perustuvat tuloksellisuusrahoituksen mahdollisiin negatiivisiin käytösvaikutuksiin. Väittämät on muotoiltu koskemaan kaikkia järjestäjiä, koska välttämättä järjestäjät eivät myönnä itse toimivansa tällä tavalla, mutta heillä voi olla käsitys siitä, onko järjestäjillä mahdollisuus toimia niin. Lisäksi, jos järjestäjät uskovat muiden järjestäjien toimivan esitetyillä tavoilla, on todennäköisempää, että hekin voisivat jossain vaiheessa toimia niin. Molemmissa väittämäosioissa on käytetty samaa asettelua ja vastausvaihtoehtoja.

Neljännessä osiossa selvitetään, miten vastaajat ennakoivat oman organisaationsa toiminnan muuttuvan uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena. Ensimmäisenä kysytään eri osa-alueiden osalta, aikovatko järjestäjät käyttää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa omassa toiminnassaan. Seuraavaksi esitetään erilaisia asioita, joita koulutuksen järjestäjä voisi tavoitella muuttavansa uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena. Esimerkiksi tutkintojen määrä, opiskelijoiden määrät eri koulutusmuodoissa, koulutuksen kohderyhmät ja toimintatapojen muutokset ovat sellaisia, joihin rahoitusjärjestelmällä voisi olla vaikutusta. Vastausvaihtoehtoina ovat ”tavoitteena lisätä”, ”tavoitteena pitää ennallaan”, ”tavoitteena vähentää”, ”rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta” ja ”koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan”, jotta voidaan saada tietoa siitä, näkevätkö järjestäjät rahoitusjärjestelmällä olevan vaikutusta heidän toimintansa tavoitteisiin tai kokevatko he voivansa vaikuttaa näihin asioihin. Niiden asioiden osalta, joihin vastaaja vastaa rahoitusjärjestelmällä olevan vaikutusta ja on tarpeellista selvittää, kysytään vielä aikovatko he lisätä tai vähentää niitä. Tämän osion avulla saadaan tietoa siitä, millaisia vaikutuksia rahoitusjärjestelmällä voisi olla käytännön

toimintaa vai näkevätkö järjestäjät, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta tai he eivät omalla toiminnallaan pysty vaikuttamaan asiaan.

## **4.2 Kyselyaineiston analysointikeinot**

Aluksi analyysissa arvioidaan kyselyyn vastanneiden koulutuksen järjestäjien edustavuutta suhteessa perusjoukkoon, jonka jälkeen esitellään kyselyn rajoitteet. Tämän jälkeen kuvaillaan yleisesti kyselystä saatua aineistoa ja analysoidaan tarkemmin tutkimusongelman kannalta tärkeimpiä tekijöitä tilastollisen analyysin keinoilla. Taustamuuttujina riippuvuussuhteiden selvittämisessä käytetään kyselyn alussa kerättyjä taustatietoja. Lisäksi kyselyn vastausten perusteella on luotu muuttujia, jotka kuvaavat vastaajien näkemyksiä ja niiden avulla voidaan testata teoriaosuudessa asetettuja hypoteeseja ja selvitetään muuttujien välisiä riippuvuuksia ristiintaulukoinnin ja korrelaatiokertoimien avulla. Lisäksi aineistoa kuvaillaan yleisesti niiltä osin, jota tarvitaan tutkimuskysymyksiin vastasaamiseksi esimerkiksi kuvaamalla vastausten jakaumia ja muuttujien tunnuslukuja. Aineiston vastauksista, vastausten jakaumista ja muuttujista on koottu taulukoita ja kuvioita, jotka helpottavat lukemista sekä tiivistävät ja havainnollistavat aineistosta saatua tietoa.

## **4.3. Kyselyn vastaajien edustavuus**

Kysely lähetettiin kaikille koulutuksen järjestäjille, joilla on ammatillisen koulutuksen järjestämislupa vuodelle 2017. Järjestämisluvan saaneita koulutuksen järjestäjiä on yhteensä 165 ja jokaiselle lähetettiin yksi kyselykutsu. Kyselyn vastaajien yhteystiedot selvitin koulutuksen järjestäjien nettisivujen kautta. Koska kysely oli osoitettu koulutuksen järjestäjien toimivalle johdolle, valittiin jokaiselta järjestäjältä rehtorin, koulutuskuntayhtymän johtajan tai muun vastaavan henkilön, jolle kysely lähetettiin. Kyselyn saatekirjeessä kerrottiin tarkemmin, kenelle kysely oli osoitettu ja henkilön oli mahdollista lähettää kyselyn järjestäjäkohtainen linkki edelleen toiselle henkilölle, joka olisi sopivampi vastaamaan kyselyyn. Lisäksi kyselyn vastaanottanut henkilö pystyi tarvittaessa ottamaan yhteyttä ja pyytämään lähettämään kyselyn jollekin toiselle henkilölle. Tällä tavalla pyrittiin varmistamaan, että jokaiselta koulutuksen järjestäjältä tulee ainoastaan yksi vastaus ja kuitenkin saamaan mahdollisimman monelta koulutuksen järjestäjältä vastaukset tulosten luotettavuuden lisäämiseksi.

Koulutuksen järjestäjistä kyselyyn vastasi 101 järjestäjää, eli vastausprosentti oli noin 61 %. Tätä voidaan pitää hyvin edustavana otoksena, sillä kysely lähetettiin kaikille koulutuksen järjestäjille, joka on tutkimuksen perusjoukko. Jokaisella koulutuksen järjestäjällä oli yhtenäinen mahdollisuus vastata kyselyyn ja aikaa kyselylle oli riittävästi lähes kolme viikkoa. Vertailemalla vastaajien taustatietoja ja Opetushallituksen rahoitusraporttien tietoja ammatillisen koulutuksen järjestäjistä voidaan todeta, että vastaajat edustavat koulutuksen järjestäjäkenttää hyvin. Taulukossa 4.1 on verrattu kyselyyn vastanneiden taustatietoja Opetushallituksen tietoihin kaikista koulutuksen järjestäjistä. Opetushallituksen rahoitusraporttien luvut ovat kuitenkin vain suuntaa-antavia, koska niissä ei ole mukana ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja tiedot ovat vuodelta 2016, jonka jälkeen on tapahtunut muutamia järjestäjien yhdistymisiä. Kyselyssä selvitettiin, koulutuksen järjestäjien valtionosuusrahoitusta ja opiskelijamääriä eri koulutuksen järjestämismuodoissa sekä perus- että lisäkoulutuksessa. Taulukkoon on laskettu, kuinka suuri osuus vastaajista kuului mihinkin luokkaan ja samat osuudet laskettiin kaikista koulutuksen järjestäjistä. Taulukosta voidaan nähdä, että kyselyyn vastanneet edustavat hyvin koko järjestäjäkenttää, sillä osuudet ovat suunnilleen samansuuruiset. Esimerkiksi niiden järjestäjien, jotka saavat valtionosuusrahoitusta yli 10 miljoonaa euroa vuodessa, osuus kaikista koulutuksen järjestäjistä on 32 % ja kyselyyn vastanneista niitä oli 30 %.

Valtionosuusrahoitus 2016	Kaikki koulutuksen järjestäjät	Kyselyyn vastanneet
yli 10 000 000 €	32 %	30 %
1 000 000 - 10 000 000 €	35 %	37 %
alle 1 000 000 €	33 %	32 %
Opiskelijamäärät	Kaikki koulutuksen järjestäjät	Kyselyyn vastanneet
Ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitosmuotoisen opetuksen opiskelijoita		
yli 1000	27 %	27 %
100–1000	28 %	23 %
alle 100	25 %	27 %
ei ollenkaan	21 %	23 %
Ammatillisen lisäkoulutuksen oppilaitosmuotoisen opetuksen opiskelijatyövuodet		
yli 100	34 %	37 %
50–100	15 %	17 %
alle 50	38 %	29 %
ei ollenkaan	15 %	16 %
Ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitosmuotoisen opetuksen opiskelijoita		
yli 200	13 %	13 %
100–200	12 %	15 %
alle 100	18 %	30 %
ei ollenkaan	58 %	42 %
Ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitosmuotoisen opetuksen opiskelijoita		
yli 200	19 %	19 %
100–200	11 %	12 %
alle 100	25 %	23 %
ei ollenkaan	45 %	44 %

*Taulukko 4.1 Kyselyyn vastanneiden ja kaikkien koulutuksen järjestäjien jakautuminen valtionosuusrahoituksen ja opiskelijamäärien perusteella. Lähde: Opetushallitus 2017.*

#### 4.4 Kyselyn rajoitteet

Kysely lähetettiin ajankohtana, jolloin vastaajilla oli tiedossa ainoastaan hallituksen esityksen luonnos. Luonnoksessa rahoitusjärjestelmän yleiset periaatteet oli määritelty, mutta lopullista versiota rahoitusjärjestelmästä esimerkiksi kertoimien ja muiden yksityiskohtien osalta ei ollut vielä tiedossa. Tämän takia osa vastaajista koki vastaamisen haasteelliseksi, eikä osannut arvioida lopullisen rahoitusjärjestelmän vaikutuksia vielä tässä vaiheessa. Kyselyn ajankohta on rajoitteena kyselyn tulosten luotettavuudelle ja kyselyn tulokset eivät täysin kerro sitä, millaisia vaikutuksia uudella rahoitusjärjestelmällä tulee olemaan, kun se otetaan käyttöön.

Toinen rajoite kyselylle on se, että rahoitusjärjestelmä on osa isompaa kokonaisuutta. Toimintaan ja tavoitteisiin vaikuttavat myös muut ohjauskeinot, kuten lainsäädäntö, ohjeistukset ja toiminnalle



asetetut tavoitteet. Vastaajien voi olla vaikeaa eritellä, mitkä tavoitelluista muutoksista johtuvat juuri rahoitusjärjestelmästä ja mitkä eivät. Kysymyksen asettelulla on kuitenkin pyritty selventämään, että vastaajan tulisi pohtia ohjausvaikutuksia ja toiminnan muutoksia juuri rahoitusjärjestelmän seurauksena. Vaikka rahoitusjärjestelmää ei voi täysin erottaa kokonaisuudesta, on kuitenkin mahdollista arvioida, mihin suuntaan se ohjaa toimintaa yleisesti. Kyselyn tulokset kertovat enemmän siitä, millainen ennakkokäsitys vastaajilla on rahoitusjärjestelmästä ja miten rahoitusjärjestelmän yleiset periaatteet vaikuttavat toimintaan. Oletuksena tutkimuksessa on, että nämä yleiset periaatteet ohjaavat enemmän toimintaa kuin myöhemmin määriteltävät yksityiskohtaisemmat asiat.

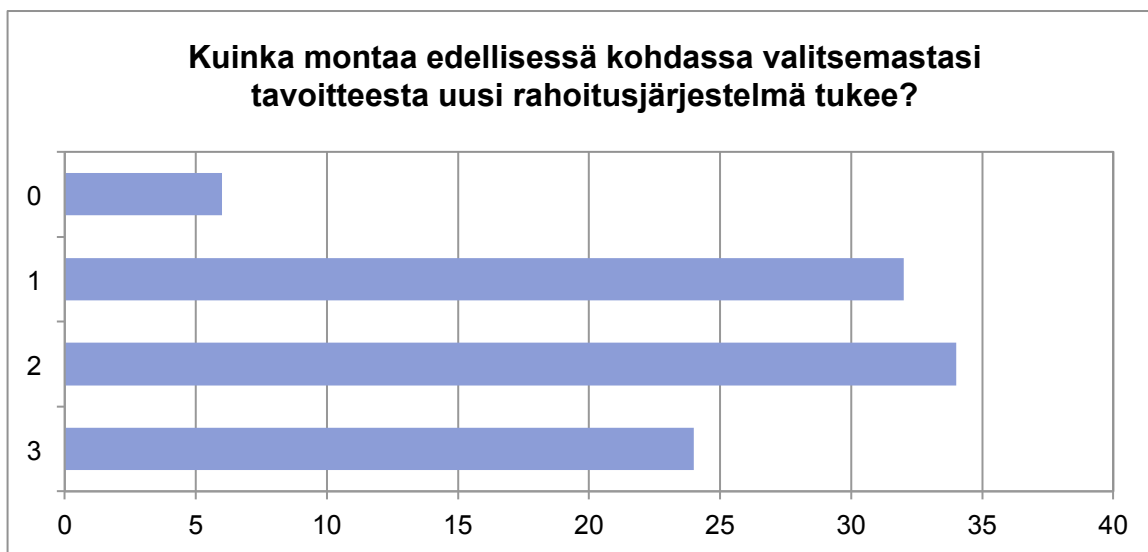
#### 4.5 Kyselyaineiston analyysi

Kyselyyn vastaajilta kysyttiin, mitkä ovat heidän mielestään kolme tärkeintä tavoitetta ammatillisessa koulutuksessa. Vastaajien valitsemat tavoitteet on esitelty taulukossa 4.2, jossa on eroteltu kuinka monta kertaa tavoite valittiin ja kuinka suuri osuus vastaajista valitsi kyseisen tavoitteen. Ylivoimaisesti yleisin vastaus oli työelämän osaamistarpeeseen vastaaminen, toiseksi yleisin vastaus oli yksilöllisen osaamistarpeidenmukaisen koulutuksen antaminen ja kolmanneksi yleisin vastaus oli ammatillisten tutkintojen antaminen. Melkein yhtä yleisiä tavoitteita olivat elinikäisen oppimisen tukeminen ja opiskelijoiden työmarkkina-aseman parantaminen.

Valitse seuraavista kolme mielestäsi tärkeintä tavoitetta ammatillisessa koulutuksessa:	Lukumäärä	Prosenttia otoksesta (n= 97)
työelämän osaamistarpeeseen vastaaminen	80	82 %
yksilöllisen osaamistarpeidenmukaisen koulutuksen antaminen	47	48 %
ammatillisten tutkintojen antaminen	28	29 %
elinikäisen oppimisen tukeminen	24	25 %
opiskelijoiden työmarkkina-aseman parantaminen	23	24 %
opiskelijoiden tukeminen kehittymään hyväksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi	18	19 %
työmarkkinoilla olevien osaamisen päivittäminen	16	16 %
koko nuorisoiäluokan kouluttaminen	15	15 %
opiskelijoiden jatko-opintovalmiuksien lisääminen	12	12 %
työelämän kehittäminen	6	6 %
heikommassa asemassa olevien opiskelijoiden kouluttaminen	6	6 %
ilman aikaisempaa perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien kouluttaminen	6	6 %
maahanmuuttajataustaisten kotouttamisen edistäminen	2	2 %
muu, mikä?	1	1 %

*Taulukko 4.2 Koulutuksen järjestäjien mielestä tärkeimmät tavoitteet ammatilliselle koulutukselle.*

Tämän jälkeen kyselyssä selvitettiin, kuinka montaa näistä vastaajan valitsemista tavoitteista rahoitusjärjestelmä tukee. Vastausvaihtoehtoina olivat luvut nollasta kolmeen. Vastaukset jakautuivat melko tasaisesti, mutta suurimman osan mielestä rahoitusjärjestelmä tuki ainakin yhtä tavoitetta kolmesta. Yleisin näkemys oli, että rahoitusjärjestelmä tukee kahta tavoitetta ja jopa neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmä tukee kaikkia heidän valitsemiaan tavoitteita. Vastausten jakautumista on esitelty tarkemmin kuviossa 4.1.



*Kuvio 4.1 Vastaukset kysymykseen ” Kuinka montaa edellisessä kohdassa valitsemastasi tavoitteesta uusi rahoitusjärjestelmä tukee? ”*

Tämän kysymyksen vastauksen lukuarvoa käytetään myöhemmin analyysissa yhtenä selittävänä muuttujana ja siihen viitataan jatkossa nimellä ”rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä”. Muuttujan avulla voidaan selvittää, vaikuttavatko vastaajien näkemykset ammatillisen koulutuksen tavoitteiden ja rahoitusjärjestelmän suhteesta muihin näkemyksiin rahoitusjärjestelmästä ja sen ennakoituista ohjausvaikutuksista. Muuttujan arvot painottuvat asteikon yläpäähän, sillä muuttujan keskiarvo on 1,81 ja keskihajonta 0,88. Tämän perusteella voidaan todeta, että rahoitusjärjestelmä on keskimäärin melko yhteneväinen koulutuksen tavoitteiden kanssa. Liitteen 2 taulukossa 1 on eritelty tarkemmin muuttujan muita tunnuslukuja.

Kyselyssä selvitettiin koulutuksen järjestäjien yleisiä näkemyksiä uudesta rahoitusjärjestelmästä. Yleisesti kyselyyn vastanneet pitivät rahoitusjärjestelmää kannustavana. Suurin osa oli joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa olemaan tuloksellisempi, tehostamaan toimintaa ja keksimään innovatiivisia ratkaisuja. Yli puolet vastaajista näki uuden

rahoitusjärjestelmän myös kannustavan asiakaslähtöiseen toimintaan ja vastaajista suurin osa oli sitä mieltä, että uusi rahoitusjärjestelmä lisää koulutuksen järjestäjien vastuuta tuloksistaan. Uuden rahoitusjärjestelmän mittareihin ja tuloksellisuusrahoituksen painotuksiin suhteuduttiin kriittisemmin. Väittämiin ”uudessa rahoitusjärjestelmässä käytetyt mittarit mittaavat koulutuksen tuloksellisuutta” vastaajista noin puolet oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä ja ”tuloksellisuusrahoituksen suoritteiden painotukset ovat tavoitteiden mukaisia” vastaajista kolmasosa oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Kriittisesti suhtauduttiin siihen, onko uusi rahoitusjärjestelmä riittävän ennakoitava toiminnan tulevaisuuden suunnittelemiseksi, ottaako se huomioon keskeiset kustannuksiin vaikuttavat tekijät ja antaako se riittävät puitteet tarjota koulutusta haasteellisemmille asiakasryhmille. Vastaajista 75 % oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmä ole riittävän ennakoitava toiminnan tulevaisuuden suunnittelemiseksi. Yli puolet oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmä ota huomioon keskeisiä koulutuksen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä tai anna riittäviä puitteita tarjota koulutusta haasteellisemmille asiakasryhmille ja lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että uusi rahoitusjärjestelmä kohtelee epätasa-arvoisesti erilaisia koulutuksen toteuttamistapoja. Vastaajien näkemykset jakautuivat siitä, antaako uusi rahoitusjärjestelmä koulutuksen järjestäjälle toimintamahdollisuuksia käyttää resurssit haluamallaan tavalla. Vastauksien jakaumia on eritelty tarkemmin taulukossa 4.3.

Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa olemaan tuloksellisempi	2,1 %	5,2 %	6,2 %	58,8 %	27,8 %
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa tehostamaan toimintaa	0,0 %	4,1 %	6,2 %	55,7 %	34,0 %
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa keksimään innovatiivisia ratkaisuja	3,1 %	6,2 %	17,5 %	52,6 %	20,6 %
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa asiakaslähtöiseen toimintaan	4,1 %	21,6 %	18,6 %	45,4 %	10,3 %
Uusi rahoitusjärjestelmä ei tee näkyväksi koulutuksen järjestäjien toiminnan tuloksia	4,1 %	32,0 %	24,7 %	30,9 %	8,2 %
Uudessa rahoitusjärjestelmässä käytetyt mittarit mittaavat koulutuksen tuloksellisuutta	4,1 %	18,6 %	29,9 %	37,1 %	10,3 %
Tuloksellisuusrahoituksen suoritteiden painotukset ovat tavoitteiden mukaisia	5,3 %	31,6 %	31,6 %	27,4 %	4,2 %
Uusi rahoitusjärjestelmä lisää koulutuksen järjestäjien vastuuta toimintansa tuloksista	4,1 %	5,1 %	18,4 %	49,0 %	23,5 %
Uusi rahoitusjärjestelmä ei anna koulutuksen järjestäjälle toimintamahdollisuuksia käyttää resurssit haluamallaan tavalla	4,1 %	34,7 %	27,6 %	26,5 %	7,1 %
Uusi rahoitusjärjestelmä kohtelee epätasa-arvoisesti erilaisia koulutuksen toteuttamistapoja	3,1 %	19,6 %	32,0 %	23,7 %	21,6 %
Uusi rahoitusjärjestelmä on riittävän ennakoitava toiminnan tulevaisuuden suunnittelemiseksi	49,0 %	26,5 %	14,3 %	8,2 %	2,0 %
Uusi rahoitusjärjestelmä ottaa huomioon keskeiset koulutuksen kustannuksiin vaikuttavat tekijät	20,4 %	41,8 %	21,4 %	15,3 %	1,0 %
Uusi rahoitusjärjestelmä antaa riittävät puitteet tarjota koulutusta haasteellisemmille asiakasryhmille	35,7 %	31,6 %	24,5 %	7,1 %	1,0 %
Kaikki	10,8 %	21,4 %	21,0 %	33,6 %	13,2 %

*Taulukko 4.3 Vastaajien näkemykset ammatillisen koulutuksen uudesta rahoitusjärjestelmästä.*

Näiden vastausten perusteella luotiin summamuuttuja, johon laskettiin yhteen kunkin järjestäjän antamat arvot esitetyille väittämille uudesta rahoitusjärjestelmästä. Summamuuttuja on yleisesti asenneväittämien yhdistämiseen tarkoitettu keino, jolla saadaan tiivistetty kuva vastaajien asenteista mitattavaan ilmiöön (KvantiMOTV). Summamuuttuja mittaa sitä, kuinka positiivinen kuva vastaajilla on rahoitusjärjestelmästä. Tätä lukua käytetään myöhemmin analyysissä muuttujana ja sitä kutsutaan jatkossa nimellä ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”. Summamuuttujaa varten vastakkaisten väittämien arvot on käännetty niin, että esimerkiksi väittämän ”uusi

rahoitusjärjestelmä ei tee näkyväksi koulutuksen järjestäjien toiminnan tuloksia” vastaus ”täysin samaa mieltä” eli arvo 5 on muutettu ”täysin eri mieltä” arvoksi 1. Tämän seurauksena summamuuttuja kertoo vastaajan kokonaisnäkemyksen rahoitusjärjestelmästä ja mitä suuremman arvon summamuuttuja saa, sitä positiivisempaa vastaaja näkee uuden rahoitusjärjestelmän. Summamuuttujan suurin mahdollinen arvo on 65, joka saadaan kertomalla jokaisen väittämän suurin arvo 5 väittämien lukumäärällä 13. Muuttujan tunnuslukuja on eritelty liitteen 2 taulukossa 2. Muuttujan arvojen perusteella voidaan todeta, että keskimääräinen näkemys rahoitusjärjestelmästä on enemmän positiivinen kuin negatiivinen ja suurin osa vastaajista sijoittuu lähelle keskimääräistä näkemystä. Vaihtelua näkemyksissä kuitenkin on ja tämän muuttujan avulla voidaan selvittää, vaikuttaako vastaajien näkemys rahoitusjärjestelmästä siihen, miten se heidän mielestään vaikuttaa toimintaan. Myöhemmin analyysissä muuttujaa käytetään myös niin, että sen arvot on palautettu takaisin alkuperäiselle asteikolle 1-5 ja arvot on sitä kautta ryhmitelty takaisin luokkiin ”täysin eri mieltä”, ”jokseenkin eri mieltä”, ”ei samaa eikä eri mieltä”, ”jokseenkin samaa mieltä” ja ”täysin samaa mieltä”. Tämän avulla vastausten havainnollistaminen on helpompaa taulukoissa ja kuvioissa, kun riippuvuuksia tarkastellaan esimerkiksi ristiintaulukoimalla.

Selityksiä näkemyseroille uudesta rahoitusjärjestelmästä voidaan selvittää vertaamalla rahoituksen taustamuuttujien ja tavoitteiden lukumäärän arvojen välisiä riippuvuussuhteita ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”-muuttujan arvoihin. Riippuvuussuhteiden kuvaamiseksi käytetään yleensä korrelaatiokerrointa, joka osoittaa kahden muuttujan välisen riippuvuuden suunnan ja korrelaation voimakkuuden. Korrelaatiokerroin voi vaihdella 1 ja -1 välillä ja on sitä voimakkaampi, mitä kauempana 0:sta se on. (Heikkilä 2008, 90–91.) Korrelaatiokerroin ei ole täysin luotettava ja kahden muuttujan välinen riippuvuus ei välttämättä tarkoita sitä, että asioiden välillä on kausaalisuhde. Sen avulla voidaan kuitenkin arvioida, voisiko valitut muuttujat tuloksien perusteella selittää selitettävää muuttujaa. Kaikkien tilastollisten testien tuloksena saadaan myös p-arvo, joka kertoo siitä kuinka todennäköisesti sama tulon voitaisiin saada perusjoukosta. Jos p-arvo on alle 0,05 on tulos tilastollisesti melkein merkitsevä (\*), alle 0,01 merkitsevä (\*\*) ja alle 0,001 erittäin merkitsevä (\*\*\*). (KvantiMOTV.)

Taulukossa 4.4 on laskettu ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”-muuttujan välisiä korrelaatiokertoimia (r) rahoituksen taustamuuttujiin ja tavoitteiden lukumäärään. Niiden perusteella näyttäisi siltä, ettei ammatillisen koulutuksen valtionosuuden määrällä tai osuudella koko organisaation tuloista ole vaikutusta näkemyksiin uudesta rahoitusjärjestelmästä, sillä korrelaatiokerroin on lähellä nollaa ja p-arvo on yli 0,05. Rahoitusjärjestelmän tukemien

tavoitteiden lukumäärällä taas näyttäisi olevan selkeä vaikutus siihen, minkälainen näkemys vastaajilla on uudesta rahoitusjärjestelmästä, sillä muuttujien välinen korrelaatiokerroin on 0,63 ja p-arvon perusteella se on tilastollisesti erittäin merkitsevä.

	Ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen määrä	Ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista	Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä
Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava (summamuuttuja)	r=0,07 n=97 p=0,512	r=-0,12 n=97 p=0,243	r=0,63 n=95 p=0,000***

*Taulukko 4.4 Muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” riippuvuus muihin muuttujiin korrelaatiokertoimen perusteella.*

Näiden kahden muuttujan välistä riippuvuutta voidaan arvioida myös ristiintaulukoinnin avulla. Tarkastelussa muuttujien välisiä riippuvuuksia selvitetään tutkimalla, onko selitettävän muuttujan jakauma erilainen selitettävän muuttujan eri luokissa (KvantiMOTV). Taulukossa 4.5 näkyvät vastaajien jakautuminen tarkastelussa olevien muuttujien perusteella prosenttiosuuksina kaikista vastaajista. Ristiintaulukoinnin perusteella voidaan todeta, että mitä useampaa tavoitetta rahoitusjärjestelmä tukee, sitä positiivisempi näkemys uudesta rahoitusjärjestelmästä on. Esimerkiksi niistä suurin osa, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee kaikkia koulutuksen tavoitteita, uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava. Ristiintaulukoinnin riippuvuuden merkitsevyyttä voidaan selvittää X2-testillä ja testin p-arvolla, joiden avulla selvitetään, onko havaitut erot tarpeeksi suuria, jotta niiden voidaan olettaa olevan olemassa myös perusjoukossa (KvantiMOTV). Muuttujien ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” ja ” rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” ristiintaulukoinnin X2 on 51,47 ja p-arvo erittäin merkitsevä, joten niiden perusteella voidaan myös todeta, että riippuvuus näiden kahden muuttujan välillä on erittäin merkitsevä. Tässä tarkastelussa on kuitenkin huomioitava se, että nolla tavoitetta valinneita vastaajia on ainoastaan viisi. Sen vuoksi ryhmän sisällä yksittäinen vastaaja voi vaikuttaa huomattavasti vastausten jakautumiseen ja erot eivät välttämättä varsinkaan tässä ryhmässä selity ainoastaan tarkasteltavana olevilla asioilla, joten päätelmien tekeminen niiden perusteella on epävarmempaa. Siitä huolimatta voidaan ristiintaulukoinnin perusteella todeta, että ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä ei tue yhtäkään koulutuksen tavoitetta eivät pidä rahoitusjärjestelmää kannatettavana ja kaikista negatiivisimmin rahoitusjärjestelmään suhtautuva henkilö on tässä ryhmässä. Luotettavampaa on kuitenkin arvioida niiden vastaajien osuuksia, joilla

rahoitusjärjestelmä tukee 1-3 tavoitetta. Osuuksien perusteella voidaan todeta, että niitä, joilla rahoitusjärjestelmä tukee kaikkia kolmea tavoitetta, on huomattavasti keskimääräistä enemmän niissä, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä on kannatettava. Niiden, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee kahta tavoitteista, osuudet ovat lähellä keskimääräisiä näkemyksiä. Keskimääräistä negatiivisemmin taas rahoitusjärjestelmään suhteutuvat ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tavoitteista.

Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava (alkup. asteikko)	Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä				
	0	1	2	3	Kaikki
Täysin eri mieltä	20,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %
Jokseenkin eri mieltä	20,0 %	21,9 %	8,8 %	0,0 %	11,6 %
Ei samaa eikä eri mieltä	60,0 %	78,1 %	64,7 %	37,5 %	62,1 %
Jokseenkin samaa mieltä	0,0 %	0,0 %	26,5 %	58,3 %	24,2 %
Täysin samaa mieltä	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,2 %	1,1 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	5	32	34	24	95
	X <sup>2</sup> = 51,47; df = 12; p = 0,000***				

*Taulukko 4.5 Vastaajien prosenttiosuudet jaoteltuna muuttujien ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” ja ”rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” perusteella.*

Liitteen 2 kuviossa 1 on vielä havainnollistettu vastaajien jakautumista muuttujien perusteella havaintomatriisilla. Kuvion pisteet kuvaavat yksittäistä vastaajaa ja mitä kauempana piste on akselien leikkauspisteestä, sitä useampaa tavoitetta rahoitusjärjestelmä vastaajan mielestä tukee ja sitä positiivisempi vastaajan kokonaisnäkemys rahoitusjärjestelmästä. Kuvioista voi havaita, että vastaajien ovat positiivisempia niillä, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee useampaa koulutuksen tavoitteista. Kaikkein positiivisimpia näkemykset ovat siis niillä, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee kaikkia heidän valitsemiaan ammatillisen koulutuksen tärkeimpiä tavoitteita. Toisin päin taas ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tai ei yhtään näistä tavoitteista, kokonaisnäkemys rahoitusjärjestelmästä on negatiivisempi.

Kyselyssä selvitettiin vastaajien näkemyksiä siitä, kuinka todennäköisinä he pitivät negatiivisia ohjausvaikutuksia uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena. Jos tarkastellaan vastauksia sen mukaan, kuinka suuri osa vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämistä, todennäköisimpinä negatiivisina ohjausvaikutuksina olisi se, ettei järjestäjän kannattaisi ottaa koulutukseen haastavampia opiskelijoita tai että järjestäjät ryhtyisivät valikoimaan opiskelijoita. Todennäköisinä vastaajat pitivät myös sitä, että koulutuksen järjestäjät keskittyisivät ainoastaan suoritteiden

aikaansaamiseen, koulutuksen muut tavoitteet kuin tutkintojen aikaansaaminen ja opiskelijoiden työllistäminen jäisivät aikaisempaa pienemmälle huomiolle, koulutuksen järjestäjät pyrkisivät aikaansaamaan enemmän tutkintoja laadun kustannuksella ja koulutuksen järjestäjät laskisivat vaatimuksia suoritteiden saamiselle. Epätodennäköisinä negatiivisina ohjausvaikutuksina taas nähtiin, että koulutuksen järjestäjät eivät pyrkisi keksimään uusia innovatiivisia ratkaisuja kehittääkseen toimintaansa, koulutuksen järjestäjät pyrkisivät vääristelemään mittauksessa käytettävää tietoa. Näkemykset jakautuivat siitä, alkaisivatko koulutuksen järjestäjät muistuttaa enemmän toisiaan, tarjoaisivatko koulutuksen järjestäjät opiskelupaikkoja enemmän kuin on tarvetta ja etteivätkö koulutuksen järjestäjät haluaisi jakaa hyviä käytäntöjä toistensa kanssa. Vastausten jakaumia on esitelty tarkemmin taulukossa 4.6.



Ovatko seuraavat asiat mielestäsi todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä?	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät ryhtyisivät valikoimaan opiskelijoitaan	2,1 %	5,2 %	14,4 %	53,6 %	24,7 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät keskittyisivät ainoastaan suoritteiden aikaansaamiseen	2,1 %	14,4 %	12,4 %	55,7 %	15,5 %
On todennäköistä, että koulutuksen muut tavoitteet kuin tutkintojen aikaansaaminen ja opiskelijoiden työllistäminen jäisivät aikaisempaa pienemmälle huomiolle	4,1 %	13,4 %	12,4 %	52,6 %	17,5 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät pyrkisivät vääristelemään mittauksessa käytettävää tietoa	32,0 %	32,0 %	24,7 %	10,3 %	1,0 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät laskisivat vaatimuksia suoritteiden saamiselle	6,2 %	25,8 %	15,5 %	44,3 %	8,2 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät tarjoaisivat opiskelupaikkoja enemmän kuin on tarvetta	9,3 %	35,1 %	23,7 %	29,9 %	2,1 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät pyrkisivät aikaansaamaan enemmän tutkintoja laadun kustannuksella	5,2 %	19,6 %	13,4 %	46,4 %	15,5 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät eivät haluaisi jakaa hyviä käytäntöjä toistensa kanssa	11,5 %	32,3 %	19,8 %	26,0 %	10,4 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät eivät pyrkisi keksimään uusia innovatiivisia ratkaisuja kehittääkseen toimintaansa.	27,8 %	47,4 %	16,5 %	3,1 %	5,2 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät alkaisivat muistuttaa enemmän toisiaan.	10,4 %	28,1 %	27,1 %	32,3 %	2,1 %
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjän ei kannattaisi ottaa koulutukseen haastavampia opiskelijoita	1,0 %	4,1 %	13,4 %	48,5 %	33,0 %
Kaikki	10,1 %	23,4 %	17,6 %	36,6 %	12,3 %

*Taulukko 4.6 Vastaajien näkemykset negatiivisten vaikutusten todennäköisyydestä uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena.*

Näiden vastausten perusteella luotiin myös summamuuttuja, johon laskettiin yhteen kunkin järjestäjän antamat arvot esitetyille väittämille negatiivisten vaikutusten todennäköisyydestä. Tätä muuttujaa käytetään myöhemmin analyysissä ja sitä kutsutaan jatkossa nimellä ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä”. Se kertoo vastaajan kokonaisnäkemyksen negatiivisten vaikutusten todennäköisyydestä ja mitä suuremman arvon summamuuttuja saa, sitä todennäköisempänä vastaaja näkee negatiiviset vaikutukset. Summamuuttujan suurin mahdollinen arvo on 55. Muuttujan tunnuslukuja on eritelty liitteen 2 taulukossa 3. Muuttujan arvojen

perusteella voidaan todeta, että negatiivisia vaikutuksia pidetään melko todennäköisinä ja suurin osa vastaajista sijoittuu lähelle keskimääräistä näkemystä. Tätä muuttujaa voidaan käyttää samalla tavalla analyysissa, kuin muuttujaa ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”.

Vastaajien näkemyserojen selvittämiseksi tutkittiin myös ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” -muuttujan osalta riippuvuussuhteita muihin muuttujiin. Taulukkoon 4.7 on koottu muuttujan korrelaatiokertoimet ja p-arvot suhteessa muihin muuttujiin. Korrelaatiokertoimien perusteella voidaan päätyä samanlaiseen päätelmään kuin muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” osalta. Ammatillisen koulutuksen valtionosuuden määrällä tai osuudella kaikista tuloista ei näyttäisi olevan vaikutusta vastaajien näkemyksiin negatiivisten vaikutusten todennäköisyyksistä. Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden määrällä näyttäisi kuitenkin olevan vaikutusta näkemyksiin, sillä korrelaatio kerroin on -0,37 eli muuttujien välillä on negatiivinen korrelaatio ja se on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Myös muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” välillä on negatiivinen korrelaatio ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” -muuttujan kanssa, joka on tilastollisesti erittäin merkitsevä.

	Ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus	Ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus suunnilleen koko organisaation tuloista	Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä	Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava
Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä	r=-0,19 n=97 p=0,068	r=-0,05 n=97 p=0,638	r=-0,37 n=95 p=0,000***	r=-0,39 n=96 p=0,000***

*Taulukko 4.7 Muuttujan ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” riippuvuus muihin muuttujiin korrelaatiokertoimen perusteella.*

Korrelaatioiden havainnollistamiseksi liitteeseen 2 on lisätty kuviot 2 ja 3. Niissä vastaajat on sijoitettu havaintomatriiseille niin, että vastaajat ovat sitä kauempana x-akselilla, mitä todennäköisempänä he pitävät negatiivisia vaikutuksia. Kuviosta 2 voidaan nähdä, että jos vastaajan mielestä rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tai ei yhtään tavoitetta, niin negatiivisia vaikutuksia pidetään todennäköisempänä. Kuviosta 3 voi havaita, että suurin osa vastaajista keskittyy samalle alueelle, mutta suuntaviiva vahvistaa käsitystä siitä, että jos vastaajat näkevät uuden rahoitusjärjestelmän vähemmän kannatettavana asiana, niin sitä todennäköisempänä negatiivisia vaikutuksia pidetään.

Näiden muuttujien välisiä riippuvuuksia voidaan arvioida myös ristiintaulukoinnin avulla. Taulukoissa 4.8 ja 4.9 näkyy vastaajien jakautuminen tarkastelussa olevien muuttujien perusteella prosenttiosuuksina kaikista vastaajista. Ristiintaulukoinnista huomataan, että ne, jotka ovat täysin samaa tai eri mieltä siitä, onko uusi rahoitusjärjestelmä kannatettava tai ovatko negatiiviset vaikutukset todennäköisiä, edustavat vain pientä joukkoa vastaajista (n. 4 % vastaajista). Sen vuoksi onkin mielenkiintoisempaa tarkastella niitä, jotka ovat jokseenkin samaa tai eri mieltä sekä ei samaa eikä eri mieltä väitteistä. Taulukosta 4.8 voidaan havaita, että jos rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tavoitetta, niin suurempi osa vastaajista on jokseenkin samaa mieltä siitä, että negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä. Jos taas rahoitusjärjestelmä tukee kaikkia tavoitteita, niin suurempi osa vastaajista on jokseenkin eri mieltä väitteen kanssa.

Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä (alkup. asteikko)	Kuinka montaa edellisessä kohdassa valitsemastasi tavoitteesta uusi rahoitusjärjestelmä tukee?				
	0	1	2	3	Kaikki
Täysin eri mieltä	0,0 %	0,0 %	2,9 %	0,0 %	1,1 %
Jokseenkin eri mieltä	0,0 %	6,3 %	8,8 %	20,8 %	10,5 %
Ei samaa eikä eri mieltä	20,0 %	53,1 %	73,5 %	66,7 %	62,1 %
Jokseenkin samaa mieltä	40,0 %	37,5 %	14,7 %	12,5 %	23,2 %
Täysin samaa mieltä	40,0 %	3,1 %	0,0 %	0,0 %	3,2 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	5	32	34	24	95
	X <sup>2</sup> = 37,03; df = 12; p = 0,000***				

*Taulukko 4.8 Vastaajien prosenttiosuudet jaoteltuna muuttujien ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” ja ” rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” perusteella.*

Taulukosta 4.9 näkyy, että ne vastaajat, jotka ovat täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava, eivät ole samaa mieltä siitä, että negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä.

Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä (alkup. asteikko)	Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava (alkup. asteikko)					
	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Kaikki
Täysin eri mieltä	0,0 %	0,0 %	1,7 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %
Jokseenkin eri mieltä	0,0 %	9,1 %	5,0 %	26,1 %	0,0 %	10,4 %
Ei samaa eikä eri mieltä	0,0 %	45,5 %	61,7 %	73,9 %	100,0 %	62,5 %
Jokseenkin samaa mieltä	0,0 %	36,4 %	30,0 %	0,0 %	0,0 %	22,9 %
Täysin samaa mieltä	100,0 %	9,1 %	1,7 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	1	11	60	23	1	96
	X <sup>2</sup> = 50,14; df = 16; p = 0,000***					

*Taulukko 4.9 Vastaajien prosenttiosuudet jaoteltuna muuttujien ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” ja ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” perusteella.*

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä koulutuksen järjestäjien toimintaan ja jos, niin millä tavalla. Taustaoletuksena oli, että he voisivat hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa, keskittyä toiminnassa mitattaviin asioihin tai muuttaa toimintaa epätoivotulla tavalla. Kyselyn vastausten perusteella koulutuksen järjestäjät aikovat seurata käyttää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa toiminnasta. Oman toiminnan osalta vastaajista lähes kaikki aikovat seurata rahoitusjärjestelmän perusteena olevan tiedon kehitystä ja hyödyntää sitä kehittääkseen omaa toimintaansa. Lisäksi rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävää tietoa muiden toiminnan kehityksestä aikoo seurata suurin osa vastaajista, eli rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa aiotaan käyttää. Kyselyn vastausten perusteella voidaan myös todeta, että vastaajat aikovat muuttaa omaa toimintaansa uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena ja keskittyä toiminnassa rahoitusjärjestelmän mittaamiin asioihin. Vastaajista yli puolet aikoo keskittyä toiminnassaan aikaisempaa enemmän tutkintojen ja osaamispisteiden aikaansaamiseen sekä keskittyä toiminnassaan aikaisempaa enemmän opiskelijoiden työllistymiseen ja/tai jatko-opintoihin siirtymiseen. Epätoivottuina pidettyjä seurauksia, kuten opiskelijoiden valikointia ja ”suoritetehtailua” selvitettiin kysymällä aikovatko järjestäjät tarkentaa opiskelijoiden valintaperusteita tai helpottaa opintosuoritusten saamista uuden rahoitusjärjestelmän tultua voimaan. Hieman alle puolet vastaajista aikoi tarkentaa opiskelijoiden valintaperusteita kun taas suurin osa vastasi, ettei aio helpottaa suoritusten saamista. Vaikka kyseessä oli anonymikysely, on epävarmaa myöntäisivätkö koulutuksen järjestäjät aikovansa tehdä epätoivottuja asioita, mutta näiden vastausten perusteella opiskelijavalikointi voisi olla todennäköisempi seuraus uudesta rahoitusjärjestelmästä kuin opintosuoritusten saamisen helpottaminen. Tarkemmin vastaajien näkemyksiä on esitelty taulukossa 4.10.

Pitävätkö seuraavat väittämät paikkaansa oman organisaationne osalta?	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Aiomme seurata rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävän tiedon kehitystä oman toimintamme osalta	0,0 %	0,0 %	4,1 %	17,3 %	78,6 %
Aiomme seurata rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävän tiedon kehitystä muiden toiminnan osalta	1,0 %	10,2 %	12,2 %	48,0 %	28,6 %
Aiomme hyödyntää rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävää tietoa kehittääksemme omaa toimintaamme	0,0 %	1,0 %	6,1 %	26,5 %	66,3 %
Aiomme keskittyä toiminnassamme aikaisempaa enemmän tutkintojen ja osaamispisteiden aikaansaamiseen	4,1 %	7,1 %	20,4 %	51,0 %	17,3 %
Aiomme keskittyä toiminnassamme aikaisempaa enemmän opiskelijoiden työllistymiseen ja/tai jatko-opintoihin siirtymiseen	2,0 %	8,2 %	22,4 %	37,8 %	29,6 %
Aiomme tarkentaa opiskelijoiden valintaperusteita uuden rahoitusjärjestelmän tultua voimaan	9,2 %	23,5 %	23,5 %	31,6 %	12,2 %
Aiomme helpottaa opintosuoritusten saamista uuden rahoitusjärjestelmän tultua voimaan	39,8 %	35,7 %	18,4 %	5,1 %	1,0 %
Kaikki	8,0 %	12,2 %	15,3 %	31,0 %	33,4 %

*Taulukko 4.10 Vastaajien näkemykset oman toiminnan muutoksista uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena*

Myös näistä vastauksista koottiin summamuuttujat, joista ensimmäiseen ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön” koottiin kolmen ensimmäisen väittämän vastaukset, toiseen ”keskittyä aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” kahden seuraavan väittämän vastaukset ja kolmanteen ”aikoo tehdä epätoivottuja asioita” kahden viimeisen väittämän vastaukset. Tarkemmin summamuuttujien tunnuslukuja on esitelty tarkemmin liitteen 2 taulukossa 4. ”Rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön” muuttujan keskiarvo on 13,3 ja mediaani 14 eli hyvin lähellä suurinta mahdollista arvoa asteikolla 0-15. Vastausten hajontakin on hyvin pientä, joka vahvistaa näkemystä siitä, että suurin osa aikoo käyttää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa. ”Keskittyä aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” keskiarvo on 7,6 eli asteikon 0-10 yläpäässä. Hajonta on edellistä muuttujaa suurempaa, mutta vastaukset painottuvat mediaanin ja yläneljänneksen perusteella asteikon yläpäähän eli tunnuslukujenkin perusteella toiminnassa aiotaan keskittyä enemmän mitattaviin asioihin. ”Aikoo tehdä ei-toivottuja asioita”-muuttujan saamat arvot jakautuvat edellisiä muuttujia enemmän ja keskiarvo 5,1 on lähellä asteikon 0-15 puoliväliä. Tämä johtuu siitä, että vastaajien näkemykset eroavat siinä, aikovatko he tarkentaa opiskelijoiden valintaperusteita rahoitusjärjestelmän tultua voimaan.

Muuttujien välisillä riippuvuuksilla voidaan selvittää, vaikuttavatko koulutuksen järjestäjien ominaisuudet tai näkemykset rahoitusjärjestelmästä siihen, miten oman toiminnan ennakoidaan muuttuvan. Taulukkoon 4.11 on koottu edellisessä kohdassa luotujen kolmen muuttujan korrelaatiot selittäviin muuttujiin. Kertoimien perusteella siihen, aikooko koulutuksen järjestäjä käyttää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa, eniten näyttäisi vaikuttavan ammatillisen koulutuksen valtion osuuden määrä. Näiden muuttujien välillä on positiivinen korrelaatio (0,29) ja p-arvon perusteella se on tilastollisesti merkitsevä. Tämä tarkoittaisi sitä, että mitä enemmän vastaajan organisaatio saa rahoitusta sitä todennäköisemmin rahoitusjärjestelmän tietoa aiotaan ottaa käyttöön. Jonkin verran vaikutusta näyttäisi olevan myös sillä, mikä on ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista, kuinka montaa tavoitetta rahoitusjärjestelmä tukee ja pidetäänkö uutta rahoitusjärjestelmää kannatettavana. Näillä kaikilla muuttujilla on positiivinen korrelaatio ja se on tilastollisesti melko merkitsevä eli mitä suurempi ammatillisen koulutuksen rahoituksen osuus on, mitä useampaa tavoitetta rahoitusjärjestelmä tukee ja mitä kannatettavampana rahoitusjärjestelmää pidetään, sitä todennäköisemmin rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa otetaan käyttöön. Siihen, keskitytäänkö aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmän mittaamiin asioihin, näyttäisi vaikuttavan eniten ammatillisen koulutuksen valtion osuuden määrä ja aiotaanko rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa ottaa käyttöön. Molempien muuttujien kanssa korrelaatio on positiivinen ja se on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Tämä kertoo siitä, että mitä suurempi ammatillisen koulutuksen valtionosuus on ja jos rahoitusjärjestelmän tietoa aiotaan käyttää, sitä enemmän toiminnassa aiotaan keskittyä mitattaviin asioihin. Epätoivottuja asioita taas tekevät todennäköisemmin ne, jotka pitävät negatiivisia vaikutuksia todennäköisinä seurauksina uudesta rahoitusjärjestelmästä ja ne, jotka aikovat keskittyä toiminnassaan aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmän mittaamiin asioihin.

	Rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön	Keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin	Aikoo tehdä epätoivottuja asioita
Ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus	$r=0,29$ $n=97$ $p=0,003^{**}$	$r=0,40$ $n=97$ $p=0,000^{***}$	$r=0,13$ $n=97$ $p=0,190$
Ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista	$r=0,23$ $n=97$ $p=0,021^{*}$	$r=0,14$ $n=97$ $p=0,178$	$r=0,06$ $n=97$ $p=0,550$
Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä	$r=0,25$ $n=95$ $p=0,016^{*}$	$r=0,20$ $n=95$ $p=0,058$	$r=-0,07$ $n=95$ $p=0,530$
Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava	$r=0,22$ $n=96$ $p=0,031^{*}$	$r=0,17$ $n=96$ $p=0,094$	$r=-0,09$ $n=96$ $p=0,392$
Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä	$r=-0,16$ $n=97$ $p=0,108$	$r=0,03$ $n=97$ $p=0,802$	$r=0,34$ $n=97$ $p=0,001^{**}$
Rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön		$r=0,35$ $n=98$ $p=0,000^{***}$	$r=0,19$ $n=98$ $p=0,064$
Keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin			$r=0,42$ $n=98$ $p=0,000^{***}$

*Taulukko 4.11 Muuttujien "rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön", "keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin" ja "aikoo tehdä epätoivottuja asioita" riippuvuudet muihin muuttujiin korrelaatiokertoimen perusteella.*

Kyselyssä selvitettiin vielä lopuksi tarkemmin, miten vastaajat ennakoivat oman toiminnan muuttuvan rahoitusjärjestelmän seurauksena. Vastaajat saivat valita eri asioiden osalta vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä niihin ja jos vaikuttaa, niin millä tavalla. Kyselyn vastausten perusteella rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta opiskelijamäärien tavoitteisiin perus- ja lisäkoulutuksen oppilaitos- ja oppisopimusmuotoisissa koulutuksissa. Taulukossa 4.12 on esitelty vastauksien jakaumat tarkemmin. Eniten lisäystä tavoiteltiin peruskoulutuksen oppisopimusten määriin ja toiseksi eniten lisäystä tavoiteltiin lisäkoulutuksen oppisopimusten määriin. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen osalta tavoitteet jakautuivat melko tasaisesti lisäyksen ja ennallaan pitämisen välillä. Eniten vähennystä tavoiteltiin oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamääriin, mutta sen osalta kuitenkin yleisin tavoite oli ennallaan pitäminen.

Vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä niihin ja jos vaikuttaa, niin millä tavalla?	Tavoitteena lisätä	Tavoitteena pitää ennallaan	Tavoitteena vähentää	Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan
Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä	23,4 %	36,2 %	10,6 %	16,0 %	13,8 %
Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijamäärä	38,1 %	35,1 %	7,2 %	16,5 %	3,1 %
Peruskoulutuksen oppisopimusten lukumäärä	47,9 %	12,8 %	2,1 %	22,3 %	14,9 %
Lisäkoulutuksen oppisopimusten lukumäärä	42,1 %	26,3 %	3,2 %	20,0 %	8,4 %
Kaikki	37,9 %	27,6 %	5,8 %	18,7 %	10,0 %

*Taulukko 4.12 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijamääriin perus- ja lisäkoulutuksessa niiden molemmissa järjestämismuodoissa.*

Yksi selittävä tekijä vastaajien tavoitteelle on se, kuinka paljon vastaajilla on tällä hetkellä opiskelijoita kyseisissä koulutusmuodoissa. Tämä näkyy esimerkiksi, kun ristiintaulukoidaan (liite 2 taulukko 5) tavoitteet oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamääriin sen mukaan, kuinka paljon vastaajilla on tällä hetkellä näitä opiskelijoita. Ristiintaulukoinnista huomataan, että ne joilla kyseisiä opiskelijoita ei ole ollenkaan eivät tavoittele lisäystä vaan suurin osa toteaa, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan tai he eivät voi vaikuttaa asiaan. Taas ne, joilla opiskelijoita on alle 100, tavoittelevat eniten lisäystä opiskelijamäärään ja ne, joilla on yli 1000 opiskelijaa, tavoittelevat eniten opiskelijamäärän ennallaan pitämistä. Vastauksissa näkyy se, etteivät koulutuksen järjestät voi itse päättää, saavatko he oppilaitosmuotoisen peruskoulutuksen järjestämislupaa, jos heillä ei sitä tällä hetkellä ole eikä rahoitusjärjestelmä näyttäisi vaikuttavan ainakaan tavoittelemaan järjestämisluvan saamista. Vastausten perusteella voidaan myös todeta, että jos kyseisiä opiskeiloita on tällä hetkellä, niin mitä vähemmän opiskelijoita on, sitä useammin tavoitteena on lisätä opiskelijamääriä.

Kyselyn vastausten perusteella rahoitusjärjestelmällä oli vähiten vaikutusta koulutuksen kohdentamiseen. Vastaajien mielestä joko rahoitusjärjestelmällä ei ollut vaikutusta tai koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan. Taulukossa 4.13 on esitelty vastauksien jakaumat tarkemmin. Vastaajista noin kolmasosa oli sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta koulutuksen



kohdentamiseen ylioppilaille, työllisille tai valmentavasta koulutuksesta tuleville. Eniten koulutuksen kohdentamista tavoiteltiin lisättävän ilman aikaisempaa tutkintoa oleville ja seuraavat kolme yleisintä kohderyhmää, joihin tavoiteltiin lisäystä, olivat työttömät, maahanmuuttajat ja peruskoulun päättäneet.

Vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä niihin ja jos vaikuttaa, niin millä tavalla?	Tavoitteen a lisätä	Tavoitteen a pitää ennallaan	Tavoitteen a vähentää	Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan
Koulutuksen kohdentaminen peruskoulun päättäneille	25,0 %	40,6 %	3,1 %	27,1 %	4,2 %
Koulutuksen kohdentaminen valmentavasta koulutuksesta tuleville	13,4 %	40,2 %	7,2 %	32,0 %	7,2 %
Koulutuksen kohdentaminen työllisille	24,5 %	32,7 %	4,1 %	33,7 %	5,1 %
Koulutuksen kohdentaminen työttömille	38,8 %	24,5 %	2,0 %	27,6 %	7,1 %
Koulutuksen kohdentaminen maahanmuuttajille	37,5 %	21,9 %	2,1 %	31,3 %	7,3 %
Koulutuksen kohdentaminen ylioppilaille	11,6 %	43,2 %	7,4 %	34,7 %	3,2 %
Koulutuksen kohdentaminen ilman aikaisempaa tutkintoa oleville	48,5 %	24,2 %	1,0 %	23,2 %	3,0 %
Kaikki	28,6 %	32,4 %	3,8 %	29,9 %	5,3 %

*Taulukko 4.13 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta koulutuksen kohderyhmiin.*

Kyselyn vastausten perusteella vastaajat tavoittelivat toiminnassa muutoksia rahoitusjärjestelmän seurauksena niissä asioissa, joita rahoitusjärjestelmä mittaa eli tutkintojen määrässä, opiskelijoiden työllistymisessä ja osaamispisteiden määrässä. Vain pieni osa vastaajista oli sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmällä ei olisi vaikutusta tavoitteisiin tutkintojen tai osaamispisteiden määrästä tai etteivät he voisi vaikuttaa niiden määrään. Opiskelijoiden työllistymisestä jopa yli kolmasosa vastaajista oli taas sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan tai ettei koulutuksen järjestäjä voisi vaikuttaa asiaan.

Kyselyssä selvitettiin myös, miten rahoitusjärjestelmä vaikuttaa koulutuksen järjestäjien toimintatapoihin. Vastaajille esitettiin erilaisia keinoja ja toimintatapoja, joita järjestäjä voisi

toiminnassaan muuttaa. Yleisin tavoite oli lisätä panostusta henkilökohtaistamisprosessiin, jota tavoitteli 69 % vastaajista. Toiseksi eniten tavoitteena oli lisätä yhteistyötä työelämän kanssa, kolmanneksi eniten lisätä ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttamista, neljänneksi eniten lisätä koulutustarjonnan vastaavuutta työelämän tarpeisiin ja viidenneksi eniten lisätä työpaikalla tapahtuvaa oppimista. Vain harva vastaajista oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmällä olisi vaikutusta näihin asioihin. Hieman suurempi osa vastasi, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta opiskelijan tukemiseen työnhaussa, yhteistyöhön muiden koulutuksen järjestäjien kanssa ja opiskelijan tukemiseen opintojen suorittamisessa, mutta näissäkin lisäystä tavoitteli noin puolet vastaajista ja ennallaan pitämistä noin kolmasosa. Koulutuksen markkinointia suunnitteli lisäävänsä vähän alle puolet vastaajista, mutta yli viidesosan mielestä rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan. Vähiten lisäystä tavoiteltiin opiskelijoiden tukemisessa jatko-opintoihin hakeutumisessa ja yhtä suuri osa vastaajista tavoitteli sen ennallaan pitämistä. Tarkemmat luvut löytyvät taulukosta 4.14.

Arvioitavat asiat:	Tavoitteena lisätä	Tavoitteenä pitää ennallaan	Tavoitteena vähentää	Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan
Tutkintojen määrä	54,5 %	20,2 %	5,1 %	14,1 %	6,1 %
Osaamispisteiden määrä	56,1 %	24,5 %	2,0 %	14,3 %	3,1 %
Opiskelijoiden työllistyminen	57,6 %	15,2 %	1,0 %	16,2 %	10,1 %
Opiskelijan tukeminen opintojen suorittamisessa	49,5 %	31,3 %	3,0 %	15,2 %	1,0 %
Opiskelijan tukeminen työnhaussa	51,5 %	30,3 %	2,0 %	15,2 %	1,0 %
Opiskelijan tukeminen jatko-opintoihin hakeutumisessa	40,4 %	40,4 %	1,0 %	17,2 %	1,0 %
Henkilökohtaistamisprosessiin panostaminen	68,7 %	20,2 %	2,0 %	9,1 %	0,0 %
Ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttaminen	62,6 %	25,3 %	1,0 %	10,1 %	1,0 %
Työpaikalla tapahtuva oppiminen	55,7 %	33,0 %	1,0 %	8,2 %	2,1 %
Yhteistyö työelämän kanssa	64,3 %	25,5 %	1,0 %	9,2 %	0,0 %
Yhteistyö muiden koulutuksen järjestäjien kanssa	50,0 %	30,6 %	1,0 %	18,4 %	0,0 %
Koulutustarjonnan vastaaminen työelämän tarpeisiin	58,2 %	26,5 %	1,0 %	13,3 %	1,0 %
Koulutuksen markkinointi	42,3 %	35,1 %	1,0 %	21,6 %	0,0 %
Kaikki	54,7 %	27,5 %	1,7 %	14,0 %	2,0 %

*Taulukko 4.14 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta mitattaviin asioihin ja erilaisiin toimintatapoihin.*

Selityksiä edellä esiteltyjen tavoitteiden toimintatapojen muuttamisesta voidaan löytää vertaamalla tavoitteita rahoituksen taustamuuttujiin ja vastaajien näkemyksiä kuvaaviin muuttujiin. Tässä tapauksessa mielekkäin tapa selvittää muuttujien välisiä riippuvuuksia on ristiintaulukointi, sillä selitettävien muuttujien vastausvaihtoehdot eivät ole järjestysasteikolla, kuten aikaisempien muuttujien. Taulukkoon 4.15 on koottu ristiintaulukoinnin  $\chi^2$ -testistä saadut tulokset jokaisesta taulukossa 4.14 esitetystä asiasta ja niiden riippuvuudesta mahdollisiin selittäviin muuttujiin. Taulukossa on korostettu tähdillä tilastollinen merkitsevyys p-arvojen mukaisesti. Näiden perusteella yleisesti näyttäisi siltä, että eniten vaikutusta esitettyihin asioihin olisi muuttujalla ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” eli sillä, kuinka positiivisesti vastaajat suhtautuvat uuteen rahoitusjärjestelmään. Toiseksi eniten vaikutusta näyttäisi olevan muuttujalla ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” eli sillä, kuinka todennäköisenä vastaaja pitää negatiivisia seurauksia rahoitusjärjestelmästä. Jonkin verran vaikutusta näyttäisi olevan myös sillä, kuinka montaa tavoitetta rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan, otetaanko rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa käyttöön ja keskitytäänkö toiminnassa aikaisempaa enemmän mitattaviin asioihin. Vähiten vaikutusta näyttäisi olevan sillä, mikä on ammatillisen koulutuksen valtionosuuden osuus koko organisaation tuloista. Osaan esitetyistä asioista silläkin näyttäisi olevan vaikutusta.

Vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä esitettyihin asioihin ja jos vaikuttaa, niillä tavalla?	Ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista	Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä	Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava	Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä	Rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön	Keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin
Tutkintojen määrä	$\chi^2 = 11,10$ ; $p = ,196$	$\chi^2 = 22,97$ ; $p = ,028^*$	$\chi^2 = 27,36$ ; $p = ,038^*$	$\chi^2 = 26,92$ ; $p = ,042^*$	$\chi^2 = 23,17$ ; $p = ,026^*$	$\chi^2 = 49,30$ ; $p = ,000^{***}$
Osaamispisteiden määrä	$\chi^2 = 6,86$ ; $p = ,552$	$\chi^2 = 15,06$ ; $p = ,238$	$\chi^2 = 8,93$ ; $p = ,916$	$\chi^2 = 30,84$ ; $p = ,014^*$	$\chi^2 = 15,39$ ; $p = ,221$	$\chi^2 = 38,52$ ; $p = ,001^{**}$
Opiskelijoiden työllistyminen	$\chi^2 = 17,13$ ; $p = ,029^*$	$\chi^2 = 28,80$ ; $p = ,004^*$	$\chi^2 = 104,29$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 43,47$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 27,63$ ; $p = ,006^{**}$	$\chi^2 = 25,38$ ; $p = ,063$
Opiskelijan tukeminen opintojen suorittamisessa	$\chi^2 = 10,01$ ; $p = ,264$	$\chi^2 = 29,27$ ; $p = ,004^*$	$\chi^2 = 48,07$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 35,39$ ; $p = ,004^*$	$\chi^2 = 14,03$ ; $p = ,299$	$\chi^2 = 21,64$ ; $p = ,155$
Opiskelijan tukeminen työhaussa	$\chi^2 = 15,33$ ; $p = ,053$	$\chi^2 = 44,48$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 52,59$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 33,10$ ; $p = ,007^*$	$\chi^2 = 26,83$ ; $p = ,008^{**}$	$\chi^2 = 30,77$ ; $p = ,014^*$
Opiskelijan tukeminen jatko-opintoihin hakeutumisessa	$\chi^2 = 8,48$ ; $p = ,388$	$\chi^2 = 28,74$ ; $p = ,004^*$	$\chi^2 = 104,14$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 47,10$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 37,64$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 52,44$ ; $p = ,000^{***}$
Henkilökohtaistamis prosessiin panostaminen	$\chi^2 = 14,69$ ; $p = ,023^*$	$\chi^2 = 9,99$ ; $p = ,351$	$\chi^2 = 56,98$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 19,53$ ; $p = ,077$	$\chi^2 = 22,34$ ; $p = ,008^{**}$	$\chi^2 = 20,15$ ; $p = ,064$
Ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttaminen	$\chi^2 = 15,07$ ; $p = ,058$	$\chi^2 = 25,50$ ; $p = ,013^*$	$\chi^2 = 194,29$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 47,90$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 32,74$ ; $p = ,001^{**}$	$\chi^2 = 22,51$ ; $p = ,127$
Työpaikalla tapahtuva oppiminen	$\chi^2 = 16,37$ ; $p = ,037^*$	$\chi^2 = 32,65$ ; $p = ,001^{**}$	$\chi^2 = 100,92$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 47,49$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 30,61$ ; $p = ,002^{**}$	$\chi^2 = 27,99$ ; $p = ,032^*$
Yhteistyö työelämän kanssa	$\chi^2 = 7,49$ ; $p = ,278$	$\chi^2 = 28,74$ ; $p = ,001^{**}$	$\chi^2 = 102,10$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 42,90$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 37,75$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 29,03$ ; $p = ,004^{**}$
Yhteistyö muiden koulutuksen järjestäjien kanssa	$\chi^2 = 4,39$ ; $p = ,623$	$\chi^2 = 29,63$ ; $p = ,001^{**}$	$\chi^2 = 103,76$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 40,15$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 25,22$ ; $p = ,003^{**}$	$\chi^2 = 15,68$ ; $p = ,206$
Koulutustarjonnan vastaaminen työelämän tarpeisiin	$\chi^2 = 8,39$ ; $p = ,397$	$\chi^2 = 31,78$ ; $p = ,001^{**}$	$\chi^2 = 104,26$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 45,30$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 22,08$ ; $p = ,037^*$	$\chi^2 = 20,57$ ; $p = ,196$
Koulutuksen markkinointi	$\chi^2 = 4,68$ ; $p = ,585$	$\chi^2 = 30,0$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 99,50$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 40,45$ ; $p = ,000^{***}$	$\chi^2 = 16,66$ ; $p = ,054$	$\chi^2 = 16,51$ ; $p = ,169$

Taulukko 4.15 Ristiintaulukoinnin  $\chi^2$ -testistä saadut tulokset koottuna muuttujittain.

Tarkemmin näiden muuttujien välisiä riippuvuuksia ja mahdollisia selityksiä vastaajien näkemyksille voidaan selvittää arvioimalla tarkemmin kahden muuttujan vastausten jakautumista. Seuraavaksi tarkastellaan jokaista selittävää muuttujaa ja arvioidaan, voisivatko ne selittää vastaajien näkemyksiä siitä, mihin asioihin rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta. Analyysin tarkoituksena on selvittää, mitkä asiat voisivat selittää sitä, miten toimintaa muutetaan rahoitusjärjestelmän seurauksena ja millä tavalla se vaikuttaa vastaajien näkemyksiin. Ristiintaulukoinnin  $\chi^2$ -testin perusteella näyttäisi siltä, etteivät näkemykset rahoitusjärjestelmän vaikutuksista esitettyihin asioihin riipu merkittävästi siitä, mikä on ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista. Jonkin verran vaikutusta sillä kuitenkin mahdollisesti on vastaajien näkemykseen siitä, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä opiskelijoiden työllistymiseen, henkilökohtaistamisprosessiin panostamiseen ja työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen. Mahdollisen riippuvuuden arvioimiseksi taulukossa 4.16 on jaoteltu vastaajien osuudet sen mukaan, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijoiden työllistymiseen ja mikä on ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista. Kyselyn vastausten perusteella näyttäisi siltä, että ne, joilla ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus on yli 70 % koko organisaation tuloista tavoittelevat selvästi eniten lisäystä opiskelijoiden työllistymisessä. Taas ne, joilla rahoitus on alle 30 % koko organisaation tuloista, vastasivat suhteessa enemmän, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan.  $\chi^2$ -testin perusteella riippuvuus muuttujien välillä on 17,13 ja se on tilastollisesti melkein merkitsevä. Riippuvuus ei siis ole selkeä, mutta tietyin rajoituksiin voidaan todeta, että mitä suurempi osa organisaation tuloista on ammatillisen koulutuksen valtionrahoitusta, sitä enemmän rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta siihen, että opiskelijoiden työllistymistä halutaan lisätä.

Opiskelijoiden työllistyminen	Ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus koko organisaation tuloista			
	alle 30 %	30–70 %	yli 70 %	Kaikki
Tavoitteena lisätä	38,5 %	50,0 %	78,9 %	58,2 %
Tavoitteena pitää ennallaan	19,2 %	23,5 %	5,3 %	15,3 %
Tavoitteena vähentää	0,0 %	2,9 %	0,0 %	1,0 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	30,8 %	11,8 %	7,9 %	15,3 %
Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan	11,5 %	11,8 %	7,9 %	10,2 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	26	34	38	98

*Taulukko 4.16 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijoiden työllistymiseen jaoteltuna ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuudella koko organisaation tuloista.*

Ristiintaulukoinnin  $\chi^2$ -testin perusteella näyttäisi siltä, että enemmän näkemykset rahoitusjärjestelmän vaikutuksista esitettyihin asioihin riippuvat siitä, kuinka montaa koulutuksen tavoitetta rahoitusjärjestelmä vastaajan mielestä tukee. Sillä näyttäisi olevan ainakin jonkin verran vaikutusta lähes kaikkiin kysyttyihin asioihin, paitsi henkilökohtaistamisprosessiin panostamiseen ja osaamispisteiden määrään. Eniten vaikutusta sillä näyttäisi olevan vastaajien näkemykseen siitä, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä opiskelijan tukemiseen työhaussa ja koulutuksen markkinointiin. Taulukossa 4.17 on jaoteltu vastaajien osuudet sen mukaan, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijoiden tukemiseen työhaussa ja kuinka montaa koulutuksen tavoitetta rahoitusjärjestelmä vastaajan mielestä tukee.  $\chi^2$ -testin perusteella riippuvuus muuttujien välillä on 44,48 ja riippuvuus on tilastollisesti merkitsevä. Tarkastelussa on kuitenkin taas huomioitava se, että ne joiden mielestä rahoitusjärjestelmä ei tue yhtäkään koulutuksen tavoitetta edustavat vain pientä osuutta vastaajista. Sen vuoksi analyysia on järkevämpää tehdä niiden perusteella, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee 1-3 tavoitetta. Tarkemmin jakaumien arvioinnin perusteella näyttäisi siltä, että jos rahoitusjärjestelmä tukee useampaa koulutuksen tavoitetta, niin he aikovat tukea aikaisempaa enemmän opiskelijoita työhaussa verrattuna niihin, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tai ei yhtään tavoitetta. Työhaussa tukemisen aikovat pitää ennallaan keskimääräistä enemmän ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tavoitetta. Yhtä selkeää yhteyttä tavoitteiden määrällä ei kuitenkaan ole siihen, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä ollenkaan asiaan. Yleisesti voidaankin siis todeta, että enemmän opiskelijoiden työnhakua aiotaan lisätä, jos rahoitusjärjestelmä tukee useampaa koulutuksen tavoitetta ja erityisesti silloin, jos se tukee jokaista tavoitetta.

Opiskelijan tukeminen työhaussa	Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä				
	0	1	2	3	Kaikki
Tavoitteena lisätä	40,0 %	37,5 %	55,9 %	66,7 %	51,6 %
Tavoitteena pitää ennallaan	20,0 %	43,8 %	26,5 %	20,8 %	30,5 %
Tavoitteena vähentää	40,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,1 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	0,0 %	15,6 %	17,6 %	12,5 %	14,7 %
Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan	0,0 %	3,1 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	5	32	34	24	95

*Taulukko 4.17 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijoiden tukemiseen työ haussa jaoteltuna rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärällä.*

Samalla tavalla rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä näyttäisi vaikuttavan näkemyksiin rahoitusjärjestelmän vaikutuksista yhteistyöhön työelämän kanssa. Taulukossa 4.18 näkyy, että yhteistyötä aikovat lisätä suhteessa enemmän ne, joilla rahoitusjärjestelmä tukee useampaa tavoitetta ja ennallaan sen aikovat pitää suhteessa enemmän ne, joilla rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tavoitetta. Samansuuntaisesti tavoitteiden lukumäärä näyttäisi vaikuttavan näkemyksiin myös opiskelijoiden työllistymisestä, opiskelijoiden tukemisesta opintojen suorittamisessa, työpaikalla tapahtuvasta oppimisesta, yhteistyöstä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa, koulutustarjonnan vastaamisesta työelämän tarpeisiin ja koulutuksen markkinoinnista.

Yhteistyö työelämän kanssa	Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä				
	0	1	2	3	Kaikki
Tavoitteena lisätä	60,0 %	50,0 %	64,7 %	83,3 %	64,2 %
Tavoitteena pitää ennallaan	20,0 %	40,6 %	29,4 %	4,2 %	26,3 %
Tavoitteena vähentää	20,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	0,0 %	9,4 %	5,9 %	12,5 %	8,4 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	5	32	34	24	95

*Taulukko 4.18 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta yhteistyöhön työelämän kanssa jaoteltuna rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärällä.*

Eniten vaikutusta näkemyksiin näyttäisi olevan sillä, miten vastaajat yleisesti suhtautuvat rahoitusjärjestelmään esitettyjen väittämien perusteella. Kaikkien tarkastelussa mukana olevien muuttujien ja muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” välillä on vähintään tilastollisesti merkitsevä riippuvuus ristiintaulukoinnin  $\chi^2$ -testin perusteella, pois lukien osaamispisteiden määrä. Tässäkin on kuitenkin huomioitava se, että niitä, jotka ovat täysin samaa tai eri mieltä, on vain yksi. Sen vuoksi pelkästään ristiintaulukoinnin  $\chi^2$ -testi ja tilastollinen merkitsevyys ei kerro kaikkea, vaan analyysin kannalta järkevämpää on tarkastella vastausten jakaumia asiakohteisesti. Ristiintaulukoinnin perusteella vastaajien näkemyksellä siitä, onko rahoitusjärjestelmä kannatettava, on vaikutusta vastaajien näkemyksiin siitä, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä opiskelijoiden tukemiseen opintojen suorittamisessa ja jatko-opintoihin hakeutumisessa, yhteistyöhön työelämän kanssa ja koulutuksen vastaavuuteen työelämän tarpeisiin. Edellä esitettyjen asioiden osalta ne, jotka suhtautuvat rahoitusjärjestelmään positiivisemmin ja pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana asiana, aikovat lisätä esitettyjä asioita keskimääräistä enemmän. Taas ne, jotka suhtautuvat rahoitusjärjestelmään negatiivisemmin ja eivät pidä rahoitusjärjestelmää kannatettavana asiana, aikovat pitää toiminnan ennallaan esitettyjen asioiden

osalta keskimääräistä enemmän. Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta opiskelijoiden tukemiseen opintojen suorittamisessa ja jatko-opintoihin hakeutumisessa suhteessa enemmän niiden mielestä, jotka eivät pidä rahoitusjärjestelmää kannatettavana asiana. Esimerkkinä taulukkoon 4.19 on ristiintaulukoitu vastaajat sen perusteella, mikä heidän näkemyksensä on rahoitusjärjestelmän kannatettavuudesta ja miten se vaikuttaa opiskelijoiden tukemiseen opintojen suorittamisessa.

Opiskelijan tukeminen opintojen suorittamisessa	Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava (alkup. asteikko)					
	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Kaikki
Tavoitteena lisätä	0,0 %	36,4 %	44,3 %	69,6 %	100,0 %	49,5 %
Tavoitteena pitää ennallaan	0,0 %	27,3 %	36,1 %	26,1 %	0,0 %	32,0 %
Tavoitteena vähentää	100,0 %	9,1 %	1,6 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	0,0 %	18,2 %	18,0 %	4,3 %	0,0 %	14,4 %
Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan	0,0 %	9,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	1	11	61	23	1	97

*Taulukko 4.19 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta opiskelijan tukemiseen opintojen suorittamisessa jaoteltuna muuttujalla ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”.*

Kuitenkin yhteistyöhön työelämän kanssa ja koulutuksen vastaavuuteen työelämän tarpeisiin suunnilleen sama osuus vastaajista oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan riippumatta siitä, miten he rahoitusjärjestelmään yleisesti suhtautuvat. Yleisesti voidaankin todeta, että sillä, miten vastaajat yleisesti suhtautuvat rahoitusjärjestelmään, on eniten vaikutusta siihen, aikovatko ne muuttaa toimintatapojaan vai pitää toiminnan ennallaan. Ne, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana ja suhtautuvat siihen positiivisesti, haluavat sen seurauksena lisätä keskimääräistä enemmän mitattavien asioiden määrää, opiskelijan tukemista, henkilökohtaistamisprosessiin panostamista, työpaikalla tapahtuvaa oppimista, yhteistyötä, koulutuksen vastaavuutta työelämän tarpeisiin ja markkinointia. Toisaalta niiden osuus, jotka vastasivat, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan, ei merkittävästi selittynyt muuttujalla ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”. Osuudet vaihtelivat asiakohtaisesti, positiivisemmin rahoitusjärjestelmään suhtautuvien osuus oli selvästi keskimääräistä pienempi opiskelijoiden



työllistymisen, työpaikalla tapahtuva oppimisen, opiskelijan tukemisen opintojen suorittamisessa ja jatko-opintoihin hakeutumisessa osalta.

Yksi pelätyistä negatiivisista vaikutuksista rahoitusjärjestelmän seurauksena on se, että se vaikuttaisi koulutuksen järjestäjien haluun tehdä yhteistyötä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Sen vuoksi on mielenkiintoista nähdä, näkyykö vastauksissa yhteyttä sen välillä, kuinka todennäköisinä seurauksina rahoitusjärjestelmästä vastaajat pitävät negatiivisia vaikutuksia ja vaikuttaako rahoitusjärjestelmä yhteistyöhön muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Taulukosta 4.20 näkyy vastaajien jakaumat ja näyttäisi siltä, että ne vastaajat, jotka eivät pidä negatiivisia vaikutuksia todennäköisinä seurauksina rahoitusjärjestelmästä, tavoittelevat keskimääräistä enemmän lisää yhteistyötä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Ne, jotka pitävät negatiivisia vaikutuksia todennäköisenä taas ovat keskimääräistä useammin sitä mieltä, että yhteistyö pysyy ennallaan. Täysin eri tai samaa mieltä olevien osuudet ovat taas hyvin pienet eikä niiden perusteella ole mielekasta tehdä päätelmiä. Huomioitavaa kuitenkin on, että ainoastaan yksi vastaaja aikoo vähentää yhteistyötä ja hänen mielestään negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä.

Yhteistyö muiden koulutuksen järjestäjien kanssa	Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä (alkup. asteikko)					
	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Kaikki
Tavoitteena lisätä	0,0 %	70,0 %	52,5 %	43,5 %	33,3 %	51,0 %
Tavoitteena pitää ennallaan	0,0 %	30,0 %	27,1 %	39,1 %	33,3 %	30,2 %
Tavoitteena vähentää	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	33,3 %	1,0 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	100,0 %	0,0 %	20,3 %	17,4 %	0,0 %	17,7 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	1	10	59	23	3	96

*Taulukko 4.20 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta yhteistyöhön muiden koulutuksen järjestäjien kanssa jaoteltuna muuttujalla ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä”.*

Toisaalta ne, jotka eivät pidä negatiivisia vaikutuksia todennäköisenä, tavoittelevat keskimääräistä vähemmän lisäystä tutkintojen ja osaamispisteiden määrään sekä ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttamiseen. Lisäystä he tavoittelevat keskimääräistä enemmän taas muissa esitetyissä asioissa. Vastausten jakaumat vaihtelevatkin asiakohtaisesti, joten se, kuinka todennäköisenä negatiivisia

vaikutuksia pidetään, ei selitä suoranaisesti vastaajien näkemyksiä rahoitusjärjestelmän vaikutuksista esitettyihin asioihin.

Selkein selittävä tekijä sille, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä tutkintojen tai osaamispisteiden määrään on se, aikooko vastaaja keskittyä aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin. Ne, jotka aikovat keskittyä toiminnassa aikaisempaa enemmän mitattaviin asioihin, tavoittelivat keskimääräistä enemmän lisäystä tutkintojen ja osaamispisteiden määrässä. Taas ne, jotka eivät aio niihin keskittyä aikaisempaa enemmän, vastasivat keskimääräistä enemmän tavoittelevansa pitää määrät ennallaan tai etteivät koulutuksen järjestäjät voi vaikuttaa asiaan. Esimerkkinä taulukossa 4.21 on eritelty tarkemmin vastaajien jakaumista näkemysten perusteella siitä, miten rahoitusjärjestelmä vaikuttaa tutkintojen määrään ja keskitytäänkö toiminnassa aikaisempaa enemmän mitattaviin asioihin.

Tutkintojen määrä	Keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin					
	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Kaikki
Tavoitteena lisätä	0,0 %	0,0 %	22,7 %	58,7 %	80,8 %	54,1 %
Tavoitteena pitää ennallaan	0,0 %	66,7 %	22,7 %	23,9 %	7,7 %	20,4 %
Tavoitteena vähentää	0,0 %	0,0 %	13,6 %	2,2 %	3,8 %	5,1 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	0,0 %	0,0 %	36,4 %	8,7 %	7,7 %	14,3 %
Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan	100,0 %	33,3 %	4,5 %	6,5 %	0,0 %	6,1 %
Kaikki	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n	1	3	22	46	26	98

*Taulukko 4.21 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta tutkintojen määrään jaoteltuna muuttujalla ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin”.*

## **5. Rahoitusjärjestelmän ennakoidut ohjausvaikutukset**

### **5.1 Rahoitusjärjestelmä tuloksellisuuden johtamisena**

Ammatillisen koulutuksen uudistus ja sen osana tehtävä rahoitusjärjestelmän uudistus on jatkumoa julkisen hallinnon kehittämishankkeille, joissa tuodaan uuden julkisjohtamisen ajatusten mukaisesti perinteisten julkisen instituutioiden hallintotapojen tilalle markkinoilla toimivien organisaatioiden hallintotapoja. Rahoitusjärjestelmän uudistus pohjautuu samoihin ajatuksiin, joita tutkijat pitävät uuteen julkisjohtamiseen perustuvilla uudistuksella tyypillisenä ja joissa hyödynnetään managerialistista johtamistapaa. Aikaisemman tutkimuksen perusteella uudessa julkisjohtamisessa keskitytään enemmän lopputuloksiin ja tehdään toimijat tilivelvollisiksi saavutettujen tulosten kautta. Silloin toimintaa ohjataan tuloksiin perustuvalla sopimisella, toiminnalle määritellään ulkoiset ja mitattavat tavoitteet, mittausjärjestelmän perusteella jaetaan rahoitusta ja vastuuta jaetaan toimivalle johdolle. Koulutussektorilla on otettu käyttöön näitä uuden julkisjohtamisen toimintaperiaatteita, esimerkiksi niin, että koulutuksen järjestäjien toimiva johto tehdään tilivelvolliseksi koulutuksen laadusta, jota mitataan erilaisilla mittareilla, annetaan vapaus suunnitella toimintaa ja allokoida annetut resurssit haluamallaan tavalla sekä luodaan näennäismarkkinat ja kilpailua koulutuksen järjestäjien välille. (Lane 2000; Mayne & Zapico-Goni 2007; Spékle & Verbeteen 2014; Tolofari 2005; Woelert & Yates, 2015.) Nämä aikaisemmassa tutkimuksessa esitetyt ominaispiirteet, joita uuteen julkisjohtamiseen perustuvilla uudistuksilla ja toimintatavoilla on, ovat samoja kuin ammatillisen koulutuksen uudistus pitää sisällään. Uudessa rahoitusjärjestelmässä osa rahoituksesta määräytyy mitattujen lopputulosten perusteella, joilla rahoitusta jaetaan koulutuksen järjestäjien kesken. Rahoitus on yleiskatteellista, eikä sitä jatkossa enää erotella eri koulutusmuodoille vaan koulutuksen järjestäjä saa vapaasti käyttää saamansa resurssit haluamallaan tavalla, kuitenkin järjestämisluvan puitteissa. Samalla koulutuksen järjestäjien välille luodaan kilpailua, kun koko ammatillisen koulutuksen talousarvion momentti jaetaan koulutuksen järjestäjien kesken mitattujen tulosten suhteellisen osuuden perusteella. Koulutuksen järjestäjät siten kilpailevat siitä, minkä osuuden ne suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksesta saavat.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistuksessa rahoituksesta osa jaetaan mittaamalla tuloksellisuutta, joka on osa tuloksellisuuteen perustuvaa johtamistapaa. Rahoitusjärjestelmä perustuu mittausjärjestelmään, joka perustuu samaan ajatukseen kuin tuloksellisuuden mittausta

käsittelevät tutkimukset. Tuloksellisuuden mittaamisessa tavoiteltu tuloksellisuus määritellään ja sen mittaamiseksi valitaan sopivimmat mittarit, joilla selvitetään mitä toiminnassa tapahtuu ja mittausjärjestelmän perusteella saaduilla tuloksilla on seurauksia kohteelle (Melnika ym. 2014; Van Dooren ym. 2015). Rahoitusjärjestelmässä seuraukset mittausjärjestelmästä on rahoitusosuuksien määrittäminen koulutuksen järjestäjien välillä. Rahoitusjärjestelmän mittareiden valinta kertoo siitä, miten tuloksellisuus määritellään. Tuloksellisuus voidaan ymmärtää monella tavalla ja ammatillisen koulutuksen uudessa rahoitusjärjestelmässä se on jaettu kahteen osaan, kun tuloksellisuutta mitataan suoritusten ja vaikuttavuuden kautta. Suoritusrahoituksessa mitataan, kuinka paljon koulutuksen järjestäjien opiskelijat suorittavat tutkintoja ja osaamispisteitä ja vaikuttavuusrahoituksessa selvitetään, mihin opiskelijat sijoittuvat opintojen jälkeen ja mikä on heidän näkemyksensä koulutuksesta. Ajatus tuloksellisuuden jakamisesta kahteen osaan on sama, joka toistuu tuloksellisuuden käsitettä tutkivissa artikkeleissa. Tuloksellisuutta arvioitaessa se jaetaan toiminnan sisäisiin ja ulkoisiin ominaisuuksiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kautta. Sisäisessä tarkastelussa selvitetään, tehdäänkö asiat tuottavasti ja kustannustehokkaasti ja ulkoisessa tarkastelussa selvitetään, että tuotokset vastaavat tarpeita ja saavat aikaan haluttuja vaikutuksia. (Mayne & Zapico 2007; Meklin ym. 2009; Meklin 2009; Vakkuri 2009.) Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä sisäisiä ominaisuuksia arvioidaan suoritusrahoituksen kautta, kun selvitetään, kuinka paljon tutkintoja ja osaamispisteitä koulutuksen järjestäjän toiminnassa saadaan aikaiseksi. Ulkoisia ominaisuuksia taas arvioidaan vaikuttavuusrahoituksen kautta, kun arvioidaan sitä, miten opiskelijat sijoittuvat koulutuksen jälkeen ja miten laadukasta koulutusta on, selvittämällä opiskelijoiden ja työantajien näkemyksiä koulutuksesta palautejärjestelmän kautta.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistus on linjassa valtion tulosohtauksen periaatteiden kanssa ja muistuttaa uudistuksia, joita valtionohtauksessa on viimeisten vuosien aikana tehty esimerkiksi korkeakoulusektorilla. Tuloksellisuus on määritelty samaan tapaan kuin valtionvarainministeriön *Tulosohjauksen käsikirjassa* (VM 2005), jossa tuloksellisuuden kriteerit jaetaan toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Uudistus muistuttaa monin tavoin yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa käyttöön otettuja rahoitusmalleja, joissa rahoitusta jaetaan laskennallisesti mittareiden perusteella ja keskimääräistä tuloksellisemmat, tehokkaammat ja vaikuttavammat toimijat hyötyvät siitä. Perustelut rahoitusjärjestelmän uudistuksen tarpeelle olivat samanlaisia, joilla ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistusta perustellaan. Nykyistä mallia ei pidetä tarpeeksi kustannustehokkuuteen kannustavana ja lisäksi ammatillisen koulutuksen nykyisen tulosrahoituksen osuutta pidetään liian pienenä kannustavuuden lisäämiseksi.

Ammattikorkeakouluissa tuloksellisuusrahoituksen osuus on jopa yli 97 %, mutta ammatillisessa koulutuksessa se tulee todennäköisesti olemaan 50 %. (LHE 8.11.2016; OKM 2010; OKM 2015a; OKM 2015b; OKM 2016d; Virtanen 2006.) Ammatillisen koulutuksen uudessa rahoitusjärjestelmässä on samoja piirteitä, mutta se eroaa kuitenkin korkeakoulujen rahoituksesta siinä, ettei mukana ole tutkimukseen liittyvää rahoitusosuutta ja että opiskelijamääriin perustuvan perusrahoituksen osuus on merkittävä. Perusrahoituksen merkittävää osuutta perustellaan sillä, että sen tavoitteena on turvata koko ikäluokan kouluttaminen ja turvata koulutus myös sellaisille opiskelijoille, jotka eivät eri syistä suorita opintoja tai suorittavat niitä keskimääräistä hitaammin. Lisäksi ammatillisen koulutuksen uudessa rahoitusjärjestelmässä kustannuseroja tasataan rahoitusjärjestelmässä käytettävillä kertoimilla. (LHE 8.11.2016, 122–124). Ammatillisen koulutuksen erityispiirteet on näillä tavoilla otettu huomioon uudessa rahoitusjärjestelmässä, jos sitä verrataan korkeakoulujen rahoitusmalleihin. Rahoitusjärjestelmä perustuu vain puoliksi tuloksellisuuden mittareihin ja puolet rahoituksesta määrittyy edelleen opiskelijamäärien perusteella ja kustannukset otetaan edelleen huomioon kertoimien avulla.

## **5.2 Hypoteesien testaaminen**

Tässä luvussa arvioidaan luvussa 2.5 asetettujen hypoteesien paikkaansa pitävyyttä kyselyaineistosta tehdyn analyysin perusteella. Hypoteesit pohjautuvat aikaisempaan tutkimukseen ja lainvalmisteluaineiston ennako-oletuksiin. Hypoteesien taustalla oleva teoria on käyty läpi jo aiemmin, joten hypoteesien taustalla olevia tutkimuksia ei tässä kohtaa käydä uudelleen läpi. Jokaisen hypoteesin kohdalla arvioidaan erikseen, tukeeko aineisto hypoteesin oletusta vai ei. Hypoteesien avulla tehdään päätelmiä kerätystä aineistoista ja arvioidaan, voidaanko kyselyn tulosten perusteella todeta hypoteesien oletukset oikeiksi vai näyttääkö siltä, ettei aineisto tue hypoteesin oletusta.

Ensimmäinen hypoteesi oli, että uusi rahoitusjärjestelmä nähdään sitä kannatettavampana, mitä useampaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan. Tämän hypoteesin paikkaansa pitävyyden selvittämiseksi arvioidaan kahden kyselyaineiston perusteella luodun muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” ja ” rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” välistä riippuvuutta. Korrelaatiokertoimen perusteella näiden muuttujien välillä on positiivinen ja tilastollisesti erittäin merkitsevä riippuvuus, joten tämän perusteella tilastollinen testaus tukee asetettua hypoteesia. Myös ristiintaulukoinnin perusteella riippuvuus on positiivinen näiden kahden muuttujan välillä ja se on X2-testin mukaan erittäin

merkitsevä. Taulukosta 4.5 näkyy, että ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee kaikkia valituista koulutuksen tavoitteista, ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmä kannatettava. Liitteen 2 kuviosta 1 näkyy se, että mitä useampaa tavoitetta rahoitusjärjestelmä vastaajan mielestä tukee, sitä enemmän arvot summamuuttujalla ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” ovat lähempänä maksimia. Näiden asioiden perusteella voidaan siis todeta, että tutkimuksen aineistonkin perusteella uusi rahoitusjärjestelmä nähdään sitä kannatettavampana, mitä useampaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan.

Toinen hypoteesi oli, että uudella rahoitusjärjestelmällä on enemmän vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien toimintaan, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana. Tämän selvittämiseksi vertailtiin ensin muuttujan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” riippuvuutta muuttujiin ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön”, ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” ja ”aikoo tehdä epätoivottuja asioita”, joiden väliset korrelaatiokertoimet on koottu taulukkoon 4.11. Korrelaatiokertoimen perusteella sillä, kuinka kannatettavana rahoitusjärjestelmää pidetään, on pieni riippuvuus siihen, käytetäänkö rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa, mutta ei siihen, keskitytäänkö toiminnassa aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmän mittaamiin asioihin tai tehdäänkö epätoivottuja asioita. Tämän perusteella aineisto ei siis täysin tukisi hypoteesin oletusta. Lisäksi hypoteesin paikkaansa pitävyyden selvittämiseksi hyödynnettiin vastaajien näkemyksiä siitä, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä esitettyihin asioihin, ja jos, niin millä tavalla. Sen jälkeen selvitettiin jokaisen esitetyn asian vastausten riippuvuutta muuttujaan ”uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava”. Ristiintaulukoinnin X2-testin perusteella vastaajien näkemyksellä siitä, pitävätkö he uutta rahoitusjärjestelmää kannatettavana ja suurimman osan kysytyistä asioista välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevä riippuvuus. Tarkemmassa tarkastelussa selvisi, että ne, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana asiana, aikovat lisätä esitettyjä asioita keskimääräistä enemmän. Tämä tukee hypoteesin oletusta siitä, että niiden toimintaan rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana. Toisaalta selkeää eroa ei ollut siinä, kuinka suuri osuus näistä vastaajista oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan, vaan osuudet vaihtelivat asiakohtaisesti. Voidaankin todeta, että nämä koulutuksen järjestäjät tavoittelevat keskimääräistä enemmän lisäystä esitetyissä toimintatavoissa ja keskimääräistä vähemmän toiminnan ennallaan pitämistä. Tämä tukee hypoteesin oletusta, että uudella rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien oman toiminnan tavoitteisiin, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana. Toisaalta näiden vastaajien osuus niistä, joiden

mielestä rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan ei ollut selkeästi pienempi kaikkien asioiden osalta. Osuus oli selvästi keskimääräistä pienempi vain neljässä asiassa kolmestatoista. Sen vuoksi kyselystä saatu aineisto ei täysin tuo hypoteesin oletusta. Kokonaisuudessaan aineiston perusteella ei voida todeta, että uudella rahoitusjärjestelmällä olisi enemmän vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien toimintaan, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavampana. Joidenkin asioiden osalta riippuvuus on olemassa, mutta näkemys rahoitusjärjestelmästä ei täysin selitä ennakoituja muutoksia koulutuksen järjestäjien omassa toiminnassa.

Kolmas hypoteesi oli, että järjestäjät aikovat hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa tuloksellisuudesta oppimiseen, kehittämiseen ja oman toimintansa johtamiseen. Kyselyn vastausten perusteella suurin osa aikoi seurata rahoitusjärjestelmän perusteena olevan tiedon kehitystä oman ja muiden toiminnan osalta sekä hyödyntää tätä tietoa kehittääkseen omaa toimintaansa. Näistä kysymyksistä luotu muuttuja ensimmäiseen ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön” tukee näkemystä siitä, että järjestäjät aikovat hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa ja tämän perusteella hypoteesin oletus pitäisi paikkaansa.

Neljäs hypoteesi oli, että negatiiviset käytösvaikutukset ovat järjestäjien mielestä todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä. Kyselyn vastausten perusteella rahoitusjärjestelmän todennäköisiä negatiivisia ohjausvaikutuksia olisivat seuraavia: järjestäjän ei kannattaisi ottaa koulutukseen haastavampia opiskelijoita, järjestäjät ryhtyisivät valikoimaan opiskelijoita, koulutuksen järjestäjät keskittyisivät ainoastaan suoritteiden aikaansaamiseen, koulutuksen muut tavoitteet kuin tutkintojen aikaansaaminen ja opiskelijoiden työllistäminen jäisivät aikaisempaa pienemmälle huomiolle, koulutuksen järjestäjät pyrkisivät aikaansaamaan enemmän tutkintoja laadun kustannuksella ja koulutuksen järjestäjät laskisivat vaatimuksia suoritteiden saamiselle.

Negatiivisista ohjausvaikutuksista epätodennäköisinä pidettiin sitä, etteivät koulutuksen järjestäjät pyrkisi keksimään uusia innovatiivisia ratkaisuja kehittääkseen toimintaansa tai että ne pyrkisivät vääristelemään mittauksessa käytettävää tietoa. Väittämien perusteella luodun summamuuttujan perusteella, keskimäärin negatiivisia ohjausvaikutuksia pidettiin todennäköisinä. Summamuuttujan ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” mediaani oli 35 asteikolla 0-55, jossa mitä suuremman arvon summamuuttuja saa, sitä todennäköisempänä vastaaja näkee negatiiviset vaikutukset. Sekä muuttujan mediaani että keskiarvo olivat asteikon yläpäässä ja vain neljännes muuttujan arvoista oli alle 32. Asteikolla puoliväli olisi 27,5, joten tunnuslukujen perusteella voidaan todeta, että negatiivisia ohjausvaikutuksia pidetään todennäköisinä seurauksina rahoitusjärjestelmästä eli kyselyn tulokset tukevat myös hypoteesia neljä.

Viides hypoteesi oli, että negatiivisia käytösvaikutuksia pidetään sitä todennäköisempänä, mitä harvempaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan. Tämän hypoteesin paikkaansa pitävyyden selvittämiseksi arviointi kannattaa tehdä samaan tapaan kuin ensimmäisen hypoteesin osalta eli verrataan kyselyaineiston perusteella luodun muuttujan ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” ja ” rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” välistä riippuvuutta. Korrelaatiokertoimen perusteella näiden muuttujien välillä on negatiivinen ja tilastollisesti erittäin merkitsevä riippuvuus, joten tämän perusteella tilastollinen testaus tukee asetettua hypoteesia. Ristiintaulukoinnin taulukossa 4.8 huomataan, että riippuvuus näiden kahden muuttujan välillä on olemassa ja sen on myös X2-testin mukaan erittäin merkitsevä. Ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee vain yhtä tai ei yhtäkään koulutuksen tavoitteista, ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä. Liitteen 2 kuviossa 2 korrelaatiota on havainnollistettu ja siitä näkyy, että ne vastaajat, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee 0-1 painottuvat x-akselilla asteikon loppupäähän eli pitämään negatiivisia vaikutuksia todennäköisinä. Aineiston perusteella voidaan siis todeta, että hypoteesi pitää paikkaansa.

Kuudes hypoteesi oli, että uudella rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien oman toiminnan tavoitteisiin, jotka pitävät negatiivisia vaikutuksia todennäköisenä. Tämän hypoteesin paikkaansa pitävyyden selvittämiseksi arvioidaan sitä samaan tapaan kuin toista hypoteesia. Ensin muuttujan ” negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” riippuvuutta muuttujiin ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön”, ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” ja ”aikoo tehdä epätoivottuja asioita”, joiden väliset korrelaatiokertoimet on koottu taulukkoon 4.11. Korrelaatiokertoimien perusteella sillä, kuinka todennäköisenä negatiivisia vaikutuksia pidetään, ei ole vaikutusta siihen, käytetäänkö rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa tai keskitytäänkö toiminnassa aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmän mittaamiin asioihin. Tilastollisesti merkitsevä positiivinen riippuvuus on kuitenkin sen kanssa, aikovatko koulutuksen järjestäjät tehdä epätoivottuja asioita. Mitä todennäköisempänä negatiivisia vaikutuksia pidetään, sitä todennäköisemmin vastaajat aikovat tehdä epätoivottuja asioita. Tämän perusteella voitaisiin siis todeta, että jos negatiivisia ohjausvaikutuksia pidetään todennäköisenä, ovat seuraukset toiminnassa ohjauksen näkökulmasta epätoivottuja. Lisäksi voidaan verrata vastaajien vastauksia siihen, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä esitettyihin asioihin, ja jos, niin millä tavalla ja niiden riippuvuutta muuttujaan ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä”. Ristiintaulukoinnin X2-testin perusteella muuttujan



välillä oli kahdeksan asian kanssa tilastollisesti erittäin merkitsevä riippuvuus: opiskelijoiden työllistymiseen, opiskelijan tukemiseen jatko-opintoihin hakeutumisessa, ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttamiseen, työpaikalla tapahtuva oppimiseen, yhteistyöhön työelämän ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa, koulutustarjonnan vastaamiseen työelämän tarpeisiin ja koulutuksen markkinointiin ja lisäksi neljän muun vastauksen välillä riippuvuus oli tilastollisesti melkein merkitsevä. Tarkemmassa tarkastelussa kuitenkin selvisi, että vastausten jakaumat vaihtelivat asiakohtaisesti eikä se, kuinka todennäköisenä negatiivisia vaikutuksia pidetään, selittänyt suoranaisesti vastaajien näkemyksiä rahoitusjärjestelmän vaikutuksista esitettyihin asioihin. Aineisto ei siis tue hypoteesia siitä, että uudella rahoitusjärjestelmällä ei olisi vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien oman toiminnan tavoitteisiin, jotka pitävät negatiivisia vaikutuksia todennäköisenä.

Seitsemäs hypoteesi oli, että organisaation saaman ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuuden ja ennakoitujen ohjausvaikutusten suuruuden välillä on positiivinen riippuvuussuhde.

Kun muuttujien ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön”, ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” ja ”aikoo tehdä epätoivottuja asioita” riippuvuutta arvioidaan korrelaatiokertoimella rahoituksen osuuteen koko organisaation tuloihin, ei niiden välillä havaita merkittävää riippuvuutta, kuten taulukosta 4.11 näkyy. Jonkin verran vaikutusta osuudella on siihen aiotaanko rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa käyttää, mutta enemmän vaikutusta näyttäisi olevan sillä, kuinka suuri on ammatillisen koulutuksen valtionosuuden määrä. Kun arvioidaan vastaajien näkemyksiä siihen, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä kyselyssä esitettyihin asioihin, niin ristiintaulukoinnin perusteella näyttäisi siltä, etteivät näkemykset rahoitusjärjestelmän vaikutuksista esitettyihin asioihin riipu merkittävästi siitä, mikä on rahoituksen osuus koko organisaation tuloista. Aineiston perusteella voidaan tietyin rajoituksiin todeta, että mitä suurempi osa organisaation tuloista on ammatillisen koulutuksen valtionrahoitusta, sitä enemmän rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta siihen, että opiskelijoiden työllistymistä halutaan lisätä. Kokonaisuudessaan aineisto ei kuitenkaan tue hypoteesin oletusta.

Kahdeksas hypoteesi oli, että uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan aikaisempaa enemmän siihen, mitä mitataan eli suoritteiden aikaansaamiseen ja työllistämiseen. Kyselyn vastausten perusteella hypoteesi pitää paikkaansa. Vastaajista lähes 70 % aikoo keskittyä toiminnassaan aikaisempaa enemmän tutkintojen ja osaamispisteiden aikaansaamiseen sekä opiskelijoiden työllistymiseen ja/tai jatko-opintoihin siirtymiseen. Hypoteesin oletusta tukee myös näkemyksistä luotu summamuuttuja ”keskittyy aikaisempaa

enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” keskiarvo ja mediaani olivat asteikon yläpäässä (7,6 ja 8), jossa maksimi 10 tarkoittaisi, että vastaaja on täysin samaa mieltä siitä, että aikoo keskittyä näihin asioihin toiminnassa aikaisempaa enemmän. Lisäksi kun kysyttiin, vaikuttaako rahoitusjärjestelmä tutkintojen ja osaamispisteiden määrään tai opiskelijoiden työllistymiseen, yli 50 % vastaajista kertoi tavoittelevansa lisäystä näissä asioissa ja vain pieni osa vastaajista oli sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmällä ei olisi vaikutusta tutkintojen tai osaamispisteiden määrään. Kuitenkin opiskelijoiden työllistymisestä jopa yli kolmasosa vastasi, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan tai ettei koulutuksen järjestäjä voisi vaikuttaa asiaan. Vastaukset kokonaisuudessaan tukevat kuitenkin oletusta siitä, että koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan aikaisempaa enemmän siihen, mitä mitataan.

Yhdeksäs hypoteesi oli, että uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan erityisesti niihin ryhmiin, joista palkitaan enemmän eli ilman aikaisempaa tutkintoa oleviin ja aikaisemmin työttömänä olleisiin. Kyselyn vastausten perusteella rahoitusjärjestelmällä oli yleisesti melko vähän vaikutusta koulutuksen kohdentamiseen. Vastaajien mielestä joko rahoitusjärjestelmällä ei ollut vaikutusta tai koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan. Jos rahoitusjärjestelmällä kuitenkin nähtiin olevan vaikutusta koulutuksen kohdentamiseen, niin eniten tavoitteena oli lisätä koulutuksen kohdentamista ilman aikaisempaa tutkintoa oleville. Seuraavat kolme yleisintä koulutuksen kohderyhmää olivat työttömät, maahanmuuttajat ja peruskoulun päättäneet. Aineisto tukeekin hypoteesia siltä osin, että kohderyhmistä eniten lisäystä tavoitellaan juuri ilman aikaisempaa tutkintoa oleviin ja aikaisemmin työttömänä olleisiin, mutta toisaalta rahoitusjärjestelmällä on kaikista vähiten vaikutusta juuri koulutuksen kohderyhmiin. Tämän perusteella voidaan todeta, että jos rahoitusjärjestelmällä koetaan olevan vaikutusta siihen kenelle koulutusta halutaan kohdentaa, kohdentuu se niihin, joista palkitaan enemmän eli ilman aikaisempaa tutkintoa oleviin ja aikaisemmin työttömänä olleisiin.

Kymmenes ja viimeinen hypoteesi oli, että uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan erityisesti niihin koulutusmuotoihin, joista saa enemmän rahaa kuin aiemmin eli oppisopimuskoulutukseen ja lisäkoulutukseen. Kyselyn aineisto tukee tätä väitettä ainakin niiltä osin, että eniten lisäystä tavoiteltiin peruskoulutuksen oppisopimusten määriin ja toiseksi eniten lisäkoulutuksen oppisopimusten määriin. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen osalta tavoitteet jakautuivat melko tasaisesti lisäyksen ja ennallaan pitämisen välillä. Vastaajien tavoitteita selittää se, kuinka paljon koulutuksen järjestäjällä on tällä hetkellä opiskelijoita kyseisessä koulutusmuodossa. Toisaalta oppilaitosmuotoisessa peruskoulutuksessa

niistä, joilla kyseisiä opiskelijoita ei tällä hetkellä ole, kukaan ei tavoittele lisäystä kun taas oppisopimuksissa osa tavoittelee lisäystä, vaikka tällä hetkellä oppisopimusopiskelijoita ei olisi. Tältä osin aineisto tukee väitettä siitä, että koulutuksen järjestäjät tavoittelevat enemmän lisäystä oppisopimuskoulutuksen opiskelijoihin verrattuna oppilaitosmuotoiseen ammatilliseen peruskoulutukseen, josta järjestäjät tulevat saamaan aikaisempaa enemmän rahoitusta.

Taulukkoon 5.1 on koottu edellä esitetyt hypoteesit ja aineiston perusteella tehty arvio siitä, pitävätkö niiden oletukset paikkaansa.

Hypoteesit	Pitkö hypoteesin oletus paikkaansa aineiston perusteella?
Hypoteesi 1: uusi rahoitusjärjestelmä nähdään sitä kannatettavampana, mitä useampaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan.	Kyllä
Hypoteesi 2: uudella rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien toimintaan, jotka pitävät rahoitusjärjestelmää kannatettavana.	Ei täysin
Hypoteesi 3: järjestäjät aikovat hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa tuloksellisuudesta oppimiseen, kehittämiseen ja oman toimintansa johtamiseen.	Kyllä
Hypoteesi 4: negatiiviset käytösvaikutukset ovat järjestäjien mielestä todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä.	Kyllä
Hypoteesi 5: negatiivisia käytösvaikutuksia pidetään sitä todennäköisempänä, mitä harvempaa koulutuksen tärkeimpänä pidettyä tavoitetta uuden rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan.	Kyllä
Hypoteesi 6: uudella rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta niiden koulutuksen järjestäjien oman toiminnan tavoitteisiin, jotka pitävät negatiivisia vaikutuksia todennäköisenä.	Ei
Hypoteesi 7: organisaation saaman ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuuden ja ennakoitujen ohjausvaikutusten suuruuden välillä on positiivinen riippuvuussuhde	Ei
Hypoteesi 8: uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan aikaisempaa enemmän siihen, mitä mitataan eli suoritteiden aikaansaamiseen ja työllistämiseen.	Kyllä
Hypoteesi 9: uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan erityisesti niihin ryhmiin, joista palkitaan enemmän eli ilman aikaisempaa tutkintoa oleviin ja aikaisemmin työttömänä olleisiin.	Kyllä
Hypoteesi 10: uudistuksen seurauksena koulutuksen järjestäjät keskittyvät toiminnassaan erityisesti niihin koulutusmuotoihin, joista saa enemmän rahaa kuin aiemmin eli oppisopimuskoulutukseen ja lisäkoulutukseen.	Kyllä

*Taulukko 5.1. Hypoteesien oletusten paikkaansa pitävyys*

### 5.3 Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen

Tutkimuksen tarkoituksena oli myös selvittää, vastaako uusi rahoitusjärjestelmä sille asetettuja tavoitteita. Uudistuksen tavoitteena oli etsiä ratkaisuja nykyisen rahoitusjärjestelmän ongelmiin ja koota hajanainen järjestelmä yhteen. Nykyisen rahoitusjärjestelmän ei nähty kannustavan tarpeeksi tehostamaan toimintaa ja lyhentämään koulutusaikoja sekä vastaamaan koulutustarpeeseen. Tutkimustulosten perusteella koulutuksen järjestäjien mielestä uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa olemaan tuloksellisempi kuin nykyinen rahoitusjärjestelmä ja siten rahoitusjärjestelmä onnistuu ratkaisemaan nykyisen rahoitusjärjestelmän ongelmia. Hallituksen luonnoksessa rahoitusjärjestelmän eri osille määritellään omia tavoitteita. Perusrahoituksen tavoitteena on lisätä ennakoitavuutta, luoda puitteet kaikille ammatillisen koulutuksen asiakasryhmille suorittaa tutkintoja, turvata koko ikäluokan ja haasteellisimpien asiakasryhmien kouluttaminen (LHE 8.11.2016, 122–124). Aineiston perusteella vastaajista 75 % oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmä ole riittävän ennakoitava toiminnan tulevaisuuden suunnittelemiseksi ja 58 % oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmä anna riittäviä puitteita tarjota koulutusta haasteellisemmille asiakasryhmille. Näiden vastausten perusteella uusi rahoitusjärjestelmä ei täytä perusrahoitukselle asetettuja tavoitteita.

Suoriterahoituksen tavoitteena on ohjata ja kannustaa koulutuksen järjestäjiä vastaamaan asiakkaiden osaamistarpeisiin tehokkaasti, lisäämään henkilökohtaistamista, aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja keskittymään ainoastaan puuttuvan osaamisen tuottamiseen (LHE 8.11.2016, 122–124). Kyselyn vastausten perusteella rahoitusjärjestelmän seurauksena 69 % aikoi lisätä henkilökohtaistamisprosessiin panostamista ja 63 % aikoi lisätä ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttamista. Lisäksi vastaajista suurin osa oli sitä mieltä, että uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa olemaan tuloksellisempi, tehostamaan toimintaa ja keksimään innovatiivisia ratkaisuja. Näin ollen voidaan todeta, että koulutuksen järjestäjien antamien vastausten perusteella rahoitusjärjestelmä ohjaa toimintaa suoritusrahoitukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Vaikuttavuusrahoituksen tavoitteena on huolehtia koulutuksen laadusta ja kohdentamaan koulutusta niille aloille, joilla on työvoimatarvetta, huolehtimaan koulutuksen työelämävastaavuudesta ja tarjoamaan edellytyksiä jatko-opintoihin (LHE 8.11.2016, 122–124). Kyselyn vastausten perusteella rahoitusjärjestelmän seurauksena 58 % aikoi lisätä koulutustarjonnan vastaamista työelämän tarpeisiin ja 51 % aikoi lisätä opiskelijan tukemista työnhaussa. Opiskelijan tukemista jatko-opintoihin hakeutumisessa aikoi lisätä alle puolet vastaajista, mutta kuitenkin yli 40 %. Lisäksi yli

puolet vastaajista näki uuden rahoitusjärjestelmän kannustavan asiakaslähtöiseen toimintaan. Näiden vastausten perusteella rahoitusjärjestelmä ohjaa melko hyvin toimintaa vaikuttavuusrahoitukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti ainakin työelämävastaavuuden kannalta.

Rahoitusjärjestelmän tavoitteena on myös minimoida rahoituksen ohjausvaikutukset toteuttamismuotojen välillä, jotta valintaan vaikuttaisi osaamistarve eikä tietyn koulutuksen rahoitustaso. Kuitenkin oppisopimuskoulutuksen houkuttelevuutta pyritään lisäämään yhdenmukaistamalla sen rahoituksellista asemaa suhteessa muihin koulutustapoihin. (LHE 8.11.2016, 91; 122–124.) Kyselyn tulosten perusteella vastaajien näkemykset jakautuivat muita väittämiä enemmän siitä, kohtelee rahoitusjärjestelmä tasa-arvoisesti erilaisia koulutuksen toteuttamistapoja. Kuitenkin lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että uusi rahoitusjärjestelmä kohtelee epätasa-arvoisesti erilaisia koulutuksen toteuttamistapoja, joten vastausten perusteella ei voida todeta, että järjestelmällä saavutettaisiin tavoiteltu toteuttamismuotojen välinen neutraliteetti. Kuten aikaisemmin kymmenennen hypoteesin kohdalla todettiin, rahoitusjärjestelmä ohjaa kuitenkin lisäämään oppisopimuskoulutusta enemmän kuin oppilaitosmuotoista koulutusta. Oppisopimuskoulutukseen toisaalta vaikuttaa myös muut ohjausjärjestelmän osa-alueet, kuten lainsäädäntö ja järjestämislupa. Sen vuoksi päätelmiä tavoitteen toteutumisesta on vaikeaa tehdä ainoastaan kyselyn vastausten perusteella.

Tutkimuskyselyn vastausten perusteella koulutuksen järjestäjien mielestä osa tavoitteista saavutetaan, mutta esimerkiksi perusrahoitus ei heidän mielestään saavuta sille asetettuja tavoitteita. Toisaalta rahoitusjärjestelmän tavoitteet ovat tiukasti sidoksissa koko ammatillisen koulutuksen uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin, joten muilla uudistuksen asioilla on paljon merkitystä siihen, saavutetaanko asetettuja tavoitteita kokonaan. Kyselyyn vastanneiden voi olla vaikeaa arvioida, mitkä tavoitteista saavutettaisiin juuri rahoitusjärjestelmän kautta ja mitkä uudistuksen kokonaisuuden kautta. Vastausten perusteella on sen takia vaikeaa arvioida, tullaanko tavoitteita lopulta saavuttamaan.

## 6. Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mitkä ovat ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistuksen ennakoitujen ohjausvaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintaan, ovatko ne samansuuntaiset uudistukselle asetettujen tavoitteiden kanssa ja miten ammatillisen koulutuksen tavoitteet ja erityispiirteet vaikuttavat järjestäjien näkemyksiin uudesta rahoitusjärjestelmästä ja toiminnan ennakoituista muutoksista. Näiden kysymysten pohjalta ja aikaisemman tutkimuksen perusteella asetettiin hypoteeseja siitä, minkälaisia ohjausvaikutuksia tuloksellisuuden johtamiseen perustuvalla ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmällä voisi olla koulutuksen järjestäjien toimintaan. Tuloksien perusteella osa ennako-oletuksista piti paikkaansa, mutta osaa niistä aineisto ei tukenut ainakaan siinä määrin, että siitä voitaisiin tehdä pitäviä päätelmiä.

Tuloksien perusteella voidaan todeta, että uudella ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmällä on vaikutusta koulutuksen järjestäjien toimintaan, kuten aikaisemman tutkimuksen perusteella voitiin olettaa. Koulutuksen järjestäjät pitivät rahoitusjärjestelmää tuloksellisuuteen kannustavana, tavoitteita tukevana ja yleisesti kannatettavana. Tietyissä asioissa koulutuksen järjestäjien näkemys jakautuivat, eikä niiden perusteella voitu tehdä selkeitä päätelmiä esimerkiksi siitä, ovatko tuloksellisuusrahoituksen suoritteiden painotukset tavoitteiden mukaisia. Vastausten perusteella uusi rahoitusjärjestelmä heikentää mahdollisuutta ennakoida rahoitusta toiminnan suunnittelemiseksi ja tarjota koulutusta myös haasteellisemmille opiskelijoille. Tutkimustulosten perusteella uusi rahoitusjärjestelmä ohjaa toimintaa positiiviseen suuntaan eli olemaan tuloksellisempi, tehostamaan toimintaa ja keksimään innovatiivisia ratkaisuja. Positiivisina ohjausvaikutuksina aineiston perusteella tulisi olemaan myös se, että koulutuksen järjestäjät hyödyntävät rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa oman toimintansa kehittämiseen.

Negatiiviset ohjausvaikutukset ovat tutkimustulosten perusteella todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä, kuten aikaisemman tutkimuksen perusteella oli oletettavissa. Todennäköisinä negatiivisina ohjausvaikutuksina tulosten perusteella tulisi erityisesti olemaan se, että koulutuksen järjestäjät alkaisivat valikoida opiskelijoitaan ja välttelisivät haastavampien opiskelijoiden kouluttamista. Lisäksi vaarana on, että toiminta keskittyisi liikaa vain suoritteiden aikaansaamiseen laadun kustannuksella ja muut koulutuksen tavoitteet jäisivät pienemmälle huomiolle. Vain harva koulutuksen järjestäjä ennakoi aikovansa helpottaa opintosuoritusten saamista, mutta tulosten perusteella rahoitusjärjestelmällä näyttäisi olevan vaikutusta opiskelijoiden valintaperusteisiin.

Tämän perusteella voitaisiin arvioida, että ennakoitu negatiivinen ohjausvaikutus opiskelijoiden valikoinnin lisääntymisestä pitäisi paikkaansa.

Vastaajien näkemyksillä uudesta rahoitusjärjestelmästä ja sen negatiivisten ohjausvaikutusten todennäköisyydestä ei tutkimustulosten perusteella ole selkeää yhteyttä toiminnan tavoitteisiin, kuten oletuksena oli. Tämä voi johtua siitä, että toiminnan tavoitteisiin vaikuttaa myös moni muu tekijä rahoitusjärjestelmän lisäksi ja vastaajien on vaikea erottaa, miten juuri rahoitusjärjestelmä vaikuttaisi kysyttyihin asioihin. Lisäksi lähes kaikki vastaajista aikoivat hyödyntää rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa huolimatta siitä, mikä heidän näkemyksensä rahoitusjärjestelmästä on. Tätä voisi selittää se, että vaikka rahoitusjärjestelmää ei kannatettaisi tai negatiivisia ohjausvaikutuksia pidettäisiin todennäköisinä, niin joka tapauksessa tieto vaikuttaa heidän toimintaansa. Rahoitusjärjestelmässä käytetty tieto määrää sen, miten rahoitus jaetaan koulutuksen järjestäjien kesken ja oman sekä muiden rahoituksen perusteena olevan tiedon kehitystä kannattaa seurata huolimatta siitä, pitääkö sitä hyvänä järjestelmänä. Sillä jos järjestäjä haluaa vaikuttaa oman toimintansa rahoituksen tasoon, sen kannattaa seurata rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa, jotta se voi tietää nykyisen toimintansa tason verrattuna muihin ja muuttaa tiedon perusteella toimintaansa rahoituksen lisäämiseksi.

Tulosten perusteella rahoitusjärjestelmä muuttaa koulutuksen järjestäjien käytännön toimintaa niin, että ne keskittyvät toiminnassaan enemmän rahoitusjärjestelmän mittaamiin asioihin. Koulutusmuodoista rahoitusjärjestelmä todennäköisesti ohjaa painottamaan oppisopimuskoulutusta aikaisempaa enemmän, mutta tähän vaikuttavat myös monet muut asiat ja rahoitusjärjestelmä ei ole ainoa asiaan vaikuttava tekijä. Koulutuksen kohdentamiseen rahoitusjärjestelmällä oli vähemmän vaikutusta kuin muihin kyselyssä esitettyihin asioihin. Tutkimustulosten perusteella, jos rahoitusjärjestelmä vaikuttaa koulutuksen kohdentamiseen, niin eniten se ohjaa kohdentamaan koulutusta ilman aikaisempaa tutkintoa oleville. Näistä tutkinnon suorittajista rahoitusjärjestelmä palkitsee muita enemmän korotetun kertoimen kautta, joten vaikutus näyttäisi olevan toivotunlainen. Kuitenkin koulutusmuotoihin ja koulutuksen kohdentamiseen osalta keskimääräistä suurempi osa vastasi, ettei rahoitusjärjestelmällä ole vaikutusta asiaan tai ettei koulutuksen järjestäjä voi vaikuttaa asiaan. Sen vuoksi tuloksiin täytyy suhtautua varauksella ja rahoitusjärjestelmällä ei voida varmaksi todeta olevan vaikutusta näihin asioihin.

Tulosten perusteella rahoitusjärjestelmällä on enemmän vaikutusta käytännön toimintatapoihin, sillä edellä esitettyihin asioihin verrattuna keskimääräistä vähemmän koulutuksen järjestäjistä arvioi,

ettei rahoitusjärjestelmällä olisi vaikutusta asiaan tai ettei koulutuksen järjestäjä voisi vaikuttaa asiaan. Eniten eri toimintatavoista koulutuksen järjestäjät ennakoivat lisäävää henkilökohtaistamisprosessiin panostamista, yhteistyötä työelämän kanssa, ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttamista, koulutustarjonnan vastaavuutta työelämän tarpeisiin ja työpaikalla tapahtuvaa oppimista.

Edellisessä luvussa esiteltyjen tulosten perusteella voidaan vastata toiseen tutkimuskysymykseen siitä, ovatko nämä ennakoidut ohjausvaikutukset linjassa uudistukselle asetettujen tavoitteiden kanssa. Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että uusi rahoitusjärjestelmä ohjaa tehostamaan toimintaa, lisäämään henkilökohtaistamista, keskittymään ainoastaan puuttuvan osaamisen täydentämiseen, kohdentamaan koulutusta työelämän tarpeiden mukaisesti ja lisäämään oppisopimuskoulutuksen houkuttelevuutta, kuten tavoitteena oli. Yleisesti yhteistyötä ja työpaikalla tapahtuvaa oppimista on pidetty hyvinä asioina, jotka tukevat myös reformin tavoitteita ja ne näyttäisivät tutkimustulosten perusteella toteutuvan. Toisaalta tutkimustulosten perusteella rahoitusjärjestelmä ei tue tavoitteita siitä, että se loisi riittävät puitteet tarjota koulutusta myös haasteellisemmille asiakasryhmille, olisi riittävän ennakoitava toiminnan suunnittelemiseksi tai olisi neutraali erilaisten koulutuksen toteuttamismuotojen välillä. Lisäksi ennakoituja negatiivisia ohjausvaikutuksia voidaan pitää tavoitteiden vastaisina, joten rahoitusjärjestelmä ei täysin vastaa sille asetettuja tavoitteita.

Tutkimuksen tarkoituksena oli myös selvittää, eroavatko ennakoidut ohjausvaikutukset ammatillisessa koulutuksessa sen erityispiirteiden vuoksi. Ammatillisen koulutuksen erityispiirteenä ovat sen tavoitteiden erilaisuus verrattuna esimerkiksi korkeakouluihin. Uusi rahoitusjärjestelmä ottaa mallia korkeakoulujen rahoitusjärjestelmistä, joten on riskinä, ettei tavoitteiden erilaisuuden vaikutusta ole otettu riittävästi huomioon ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella sillä, mitä pidetään ammatillisen koulutuksen tavoitteina ja tukeeko rahoitusjärjestelmä niitä, on vaikutusta siihen, miten rahoitusjärjestelmään suhtaudutaan ja miten toiminnan ennakoidaan muuttuvan. Jos koulutuksen järjestäjien mielestä rahoitusjärjestelmä ei tue heidän ammatilliselle koulutukselle määrittämiään tavoitteita, he suhtautuvat negatiivisemmin rahoitusjärjestelmästä esitettyihin väittämiin ja pitävät negatiivisia ohjausvaikutuksia todennäköisempänä kuin ne, joiden mielestä rahoitusjärjestelmä tukee koulutuksen tavoitteista useampaa. Tulosten perusteella näkemyksillä on myös vaikutusta siihen, miten käytännön toimintaa aiotaan muuttaa. Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että jos rahoitusjärjestelmä tukee useampaa koulutuksen tavoitteista, sitä enemmän tavoitellaan lisäystä



esimerkiksi opiskelijoiden tukemiseen työnsaajissa ja opintojen suorittamisessa, yhteistyössä työelämän ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa, työllistymisessä ja työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa. Jos siis järjestäjien mielestä rahoitusjärjestelmä ei tue riittävästi ammatillisen koulutuksen tavoitteita, ovat ohjausvaikutukset heikot. Sen vuoksi olennaista haluttujen ohjausvaikutusten aikaansaamiseksi on, että rahoitusjärjestelmä ottaa tarpeeksi huomioon ammatillisen koulutuksen erityiset tavoitteet eikä ole suora kopio muista tuloksellisuuden johtamiseen perustuvista rahoitusjärjestelmistä.

Tulosten perusteella koulutuksen järjestäjien ominaispiirteillä ei ole merkittävästi vaikutusta yleisiin näkemyksiin rahoitusjärjestelmästä tai sen ennakoituista vaikutuksista koulutuksen järjestäjien toimintaan. Esimerkiksi sillä, kuinka suuri ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus on koko toiminnan tuloista, ei ole merkittävää vaikutusta koulutuksen järjestäjien näkemyksiin tai toiminnan muutoksiin. Jonkin verran vaikutusta valtionosuuden määrällä on siihen, aiotaanko rahoitusjärjestelmän tuottamaa tietoa käyttää. Kokonaisuudessaan erot vastauksissa eivät kuitenkaan ole niin merkittäviä erityyppisten koulutuksen järjestäjien välillä, että niiden perusteella voitaisiin selittää vastausten jakaumia. Tämän perusteella ei siis voida olettaa, että tuloksellisuuden johtamisella olisi erilaisia ohjausvaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestäjiin verrattuna esimerkiksi yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin, jotka ovat taustaltaan hyvin erilaisia kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjät. Järjestäjien vastaukset eivät riippuneet selkeästi niiden koosta, toimintamuodoista tai muista ominaispiirteistä, vaan enemmän vaikutusta oli sillä, kuinka järjestelmään suhtauduttiin. Tulokset tukevatkin ennemmin aikaisemman tutkimuksen oletusta siitä, että ohjausvaikutuksia on enemmän ja ne ovat parempia, jos järjestelmä on yleisesti hyväksytty ja tavoitteiden mukainen.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että uudella rahoitusjärjestelmällä on sekä positiivisia että negatiivisia ohjausvaikutuksia koulutuksen järjestäjien toimintaan ja se vaikuttaa niiden käytännön toimintatapoihin. Suurin osa aikaisemman tutkimuksen perusteella asetetuista hypoteeseista piti tulosten perusteella ainakin osin paikkaansa, mutta kaikki oletukset esimerkiksi käytännön toimintatapojen muutoksiin vaikuttavista tekijöistä eivät vaikuttaneet sillä tavalla, kuin oletuksena oli. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että mitä useampaa tavoitetta rahoitusjärjestelmän nähdään tukevan ja mitä positiivisemmin siihen suhtaudutaan, sitä myönteisempiä vaikutukset ovat koulutuksen järjestäjien toimintaan. Tulosten perusteella ohjausvaikutukset ovat suurimmalta osin linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa, mutta osa tavoitteista ei täyty toivotulla tavalla esimerkiksi

perusrahoituksen tavoitteiden osalta. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä muuttaa koulutuksen järjestäjäkentän toimintaa ja ohjaa keskittymään toiminnassa tulosten saavuttamiseen.

Aikaisemman tutkimuksen perusteella olisi voinut olettaa, että ohjausvaikutuksia olisi ollut enemmän niihin, joilla ammatillisen koulutuksen rahoituksen osuus on merkittävä osa organisaation tuloja tai jotka suhtautuvat rahoitusjärjestelmään positiivisemmin. Olisikin mielenkiintoista selvittää tarkemmin, miksi oletukset eivät pitäneet paikkaansa. Jatkossa voisi tutkia tarkemmin, johtuuko se siitä, että tutkimuksessa selvitettiin vain ennakkokäsityksiä eikä esimerkiksi käytännön toiminnan muutoksia. Tutkimuksessa on arvioitu vain ennakkoon ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistuksen vaikutuksia. Ennakkoon tehty vaikutusten arviointi pohjautuu oletuksiin ja kohteiden ennakkokäsityksiin, jotka eivät välttämättä vastaa todellisia uudistuksen voimaantulon jälkeisiä vaikutuksia. Tutkimuksen tulosten paikkaansa pitävyyttä olisikin hyvä arvioida myöhemmin, kun rahoitusjärjestelmä on ollut voimassa useamman vuoden ja voidaan paremmin nähdä, miten se on vaikuttanut ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintaan todellisuudessa. Luonnollinen jatkotutkimusaihe olisi siis tutkia, mitkä ovat olleet rahoitusjärjestelmän vaikutukset voimaantulon jälkeen ja ovatko ne samansuuntaiset, kuin tässä tutkimuksessa ennakoidaan. Tutkimus kannattaisi tehdä noin viiden vuoden päästä siitä, kun rahoitusjärjestelmä on otettu täysimääräisesti käyttöön, jolloin rahoitusjärjestelmä on todennäköisesti jo alkanut ohjata koulutuksen järjestäjien toimintaa. Mielenkiintoista olisi myös tietää, ovatko koulutuksen järjestäjien näkemykset muuttuneet ja miten käytännössä toiminta on kehittynyt verrattuna tämän tutkimuksen tuloksiin. Todelliset ohjausvaikutukset nähdään vasta vuosien päästä, mutta silloinkin tulee ottaa huomioon se, että on vaikeaa arvioida, mitkä muutokset johtuvat juuri rahoitusjärjestelmästä ja mitkä muista vaikuttavista tekijöistä. Tuloksellisuuden johtamisen vaikutuksia julkisella sektorilla on vaikeaa erottaa muista toimintaan vaikuttavista tekijöistä, kun se on osa isompaa ja kompleksista yhteiskunnallista kontekstia. Tästä huolimatta on kuitenkin julkisen toiminnan hyväksyttävyyden näkökulmasta tärkeää arvioida, voidaanko uudistuksilla ja tuloksellisuuden mittaamiseen perustuvalla johtamisella saada aikaan sellaisia vaikutuksia, jotka ovat yhteiskunnan kannalta tavoiteltavia.

## Lähteet

A 1766/2009. Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Viitattu 4.10.2016.

Alasuutari, Pertti (2001) Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.

Autero, Anniina (2009) Tuloksellisuus koherenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto?. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 111–125.

Behn, Robert D. (2003) Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. Public Administration Review, Vol. 63 No. 5. September/October 2003. 586-606.

CHEPS (2015) Harry de Boer, Ben Jongbloed, Paul Benneworth, Leon Cremonini, Renze Kolster, Andrea Kottmann, Katharina Lemmens-Krug, Hans Vossensteyn. Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente.

Cohen, Louis, Manion, Lawrence, Morrison, Keith (2007) Research methods in education. 6th ed. Routledge: Dawsonera.

Corvellec, H., 1997. Stories of Achievements: Narrative Features of Organizational Performance. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.

de Bruijn, Hans, 2002. Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. International Journal of Public Sector Management, Vol. 15 No. 7. 578-594.

Giraud, Françoise, Zarlowski, Philippe, Saulpic, Olivier, Lorain, Marie-Anne, Fourcade, François Morales, Jeremy (2011) Fundamentals of Management Control. Pearson Education. France.

Euroopan komissio (2016) Lehdistötiedote: Koulutus Euroopassa: investoinnit kasvussa mutta syrjäytyminen edelleen ongelma. Bryssel 7. marraskuuta 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3577\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3577_fi.htm). Luettu 18.11.2016.

European Commission (1997) Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.  
KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja].  
<<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 24.2.2017.)

Heikkilä, Tarja (2008) Tilastollinen tutkimus. Helsinki. Edita.

Hicks Diana (2012) Performance-based university research funding systems. Research Policy Volume 41, Issue 2, March 2012. 251–261.

L 1705/2009. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Viitattu 4.10.2016.

LHE (8.11.2016) Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. [4](#) 9.11.2016.

Lane, Jan-Erik (2000) New Public Management : An Introduction. London.

Laukkanen, Erkki (2010) Väitös ammatillisen aikuiskoulutuksen palkkavaikutuksesta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2010 106. vuosikerta (s. 334-337)

Mayne, John & Zapico-Gofi, Eduardo (2007) Monitoring performance in the public sector: Future directions from international experience. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey

Mechant, Kenneth & Van der Stede, Wim (2007) Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives. Harlow, England: Pearson Education Limited.

Meklin, Pentti (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto?. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 31–50.

Meklin, Pentti, Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus. 237–274.

Melnyka, Steven, Bititcib, Umit, Plattsc, Ken, Tobiasd, Jutta, Andersene, Bjørn (2014) Is performance measurement and management fit for the future?. Management Accounting Research Volume 25 Issue 2. 173–186.

Micheli, Pietro, & Mari, Luca (2014) The theory and practice of performance measurement Management Accounting Research Volume 25 Issue 2. 147-156.

Myrskylä, Pekka (2011) Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Työ ja yrittäjyys 12/2011

Nikulainen, Tuomo, Salminen, Hannele, Ylä-Anttila, Pekka (2010) Ammattikorkeakoulujen asema ja uudistuminen – Taustakyselyn tuloksia. ETLA Keskusteluaiheita.

Nikulainen, Tuomo, Salminen, Hannele, Ylä-Anttila, Pekka (2010) Ammattikorkeakoulujen asema ja uudistuminen – Taustakyselyn tuloksia. ETLA Keskusteluaiheita.

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010) Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Tekijät Hannele Salminen ja Pekka Ylä-Anttila. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23.

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012) Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Tekijät Niinikoski, Marja-Liisa, Lunabba, Johan, Raivio, Tuomas, Lehti, Riikka, Pessala, Piia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21.

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2015a) Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli 2015. [http://minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto\\_ohjaus\\_ja\\_rahoytus/Liitteet/amk\\_rahoytusmallimatriisi\\_2015.pdf](http://minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytus/Liitteet/amk_rahoytusmallimatriisi_2015.pdf)

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2015b) Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:19.

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö, OKM (2016a) Aikuiskoulutusta järjestävät oppilaitokset ja korkeakoulut.  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus\\_ja\\_vapaa\\_sivistystyoe/aikuiskoulutusjaerjeste](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/aikuiskoulutusjaerjeste)  
[lmae/aikuiskoulutuksen\\_oppilaitokset/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/aikuiskoulutusjaerjeste)

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016b) Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon suuntaviivat. Ammatillisen koulutuksen reformin projektiryhmä 9.2.2016. Käsitelty seurantaryhmässä 16.2.2016. Luonnos 10.3.2016 ja 11.3.2016 Työpajoja varten.  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tapahtumakalenteri/2016/03/amis/Ammatillisen\\_koulutuksen\\_reformin\\_suuntaviivatx\\_luonnos\\_9.2.2016x\\_tyxpajat.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tapahtumakalenteri/2016/03/amis/Ammatillisen_koulutuksen_reformin_suuntaviivatx_luonnos_9.2.2016x_tyxpajat.pdf)

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016c) Työpajojen ja verkko-osallistujien havainnot ja muutosehdotukset reformin teemoista kesäkuussa 2016. Raportti 30.6.2016. Tekijät: Janne Jauhiainen ja Anu Valtari / Fountain Park. [https://tt.eduuni.fi/sites/okm-amos/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/sites/okm-amos/Jaetut%20asiakirjat/TOISEN%20ASTEEN%20AMMATILLISEN%20KOULUTUKSEN%20REFORMI/Reformin%20ty%C3%B6pajat/Ammatillisen%20koulutuksen%20reformin%20kes%C3%A4kuun%20ty%C3%B6pajat,%20ty%C3%B6pajat%20ja%20verkkovastaajat%2030.06.2016.ptx&action=default](https://tt.eduuni.fi/sites/okm-amos/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/sites/okm-amos/Jaetut%20asiakirjat/TOISEN%20ASTEEN%20AMMATILLISEN%20KOULUTUKSEN%20REFORMI/Reformin%20ty%C3%B6pajat/Ammatillisen%20koulutuksen%20reformin%20kes%C3%A4kuun%20ty%C3%B6pajat,%20ty%C3%B6pajat%20ja%20verkkovastaajat%2030.06.2016.ptx&action=default)

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016d) Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Loppuraportti 30.6.2016. Tekijät: Owl Group. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30. Julkaistu 15-09-2016

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö, OKM (2016f) Yliopistojen hallinto, ohjaus ja rahoitus.  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto\\_ohjaus\\_ja\\_rahoitus/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/?lang=fi).  
Luettu 18.11.2016.

OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö (2016g) Liite 3: Luonnos: Ammatillisen koulutuksen ohjausmalli.

OPH, Opetushallitus (2015) Rahoituksen ja yksikköhintojen määräytymisperusteet.  
<http://www02.oph.fi/asiakkaat/rahoitus/yh16.html>

OPH, Opetushallitus (2017) Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit (<http://vos.uta.fi/rap/>) luettu 9.2.2017

Raisio, Harri (2009). Pirulliset ongelmat terveydenhuollossa - esimerkkeinä Kansallinen terveyshanke ja hoitotakuu-uudistus. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto?. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 73–91.

Smith, Peter 1995. Outcome-related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector. Teoksessa: Holloway, Jacky, Lewis, Jenny & Mallory, Geoff (toim.) 1995. Performance Measurement and Evaluation. London: Sage.

Smith, Peter (1995) Outcome-related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector. Teoksessa Holloway, Jacky, Lewis, Jenny & Mallory, Geoff (toim.) 1995. Performance Measurement and Evaluation. London: Sage.

Speklé, Roland & Verbeeten, Frank (2014) The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, Volume 25, Issue 2, June 2014. 131–146.

Tolofari, Sowarbi (2005) New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, Volume 3, Number 1, 2005. 75–89.

Vakkuri, Jarmo (2009) Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana - käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 11–30.

Vakkuri, Jarmo & Meklin, Pentti (2006) Ambiguity in Performance Measurement – A theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement, *Financial Accountability & Mangement* 22 (3), pp. 235-254

Valli, Raine (2015) *Johdatus tilastolliseen tutkimukseen*. Jyväskylä. PS-kustannus.

VM, Valtiovarainministeriö 2005. *Tulosohjauksen käsikirja*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Edita Oyj: Helsinki.

VM, Valtiovarainministeriö (2012) *Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Juvenes Print, Tampereen yliopistopaino Oy: Tampere.

VM, Valtiovarainministeriö (2016) *Mitä on tuloksellisuus?* <http://vm.fi/mita-on-tuloksellisuus-> luettu 21.10.2017.

van Dooren, Wouter (2008) *Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the 20th Century Performance Movements*. Teoksessa van Dooren, Wouter & Van de Walle, Steven (toim.) 2008. *Performance information in the public sector – how it is used?* Palgrave MacMillan, Governance and Public Management Series. 11-23.

Van Dooren, Wouter, Bouckaert, Geert & Halligan, John (2015) *Performance Management in the Public Sector*. Second edition. Routledge: London.

Williams, Daniel 2003. *Measuring Government in the Early Twentieth Century*. *Public Administration Review*, 63(6), 643–659

Virtanen, Hanna (2006) *Tulosrahoitusmittariston arviointi*. Palkkiomuotoinen tulosrahoitus ammatillisessa peruskoulutuksessa. Koelaskelmaosio: Mika Maliranta ja Hanna Virtanen. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA (Sarja B 222) Taloustieto Oy, Helsinki.

Woelert, Peter & Yates, Lyn (2015) Too little and too much trust: performance measurement in Australian higher education. *Critical Studies in Education*. Volume 56, Issue 2. 175–189.

# Liitteet

## Liite 1: Kyselylomake



Opetus- ja  
kulttuuri-  
ministeriö

### Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

Kyselyyn vastaaminen vie noin 15-30 minuuttia.

#### Ohjeet kyselyyn vastaamiseen:

Kyselyyn vastaajan tulisi olla henkilö, joka osallistuu koulutuksen järjestäjän toiminnan johtamiseen, esimerkiksi rehtori, johtaja tai muu vastaavaa henkilö.

Vastaajia pyydetään arvioimaan lausuntokierrokselle lähetetyssä hallituksen esitysluonnoksessa kuvattua rahoitusmallia. Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti marraskuussa 2016 lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos löytyy kokonaisuudessaan [täältä](#). Alempaa voitte myös lukea tiivistelmän uuden rahoitusjärjestelmän periaatteista ja painotuksista.

#### Luottamuksellisuus:

Kaikki yksittäisen vastaajan tunnistamisen mahdollistavat tiedot poistetaan ja aineisto käsitellään tilastollisin menetelmin, joten yksittäisen koulutuksen järjestäjän vastauksia ei voi erottaa tuloksista.

#### Kyselyn palauttaminen:

Pyydämme teitä täyttämään tämän kyselylomakkeen 10.2.2017 mennessä.

#### Lisätiedot:

Saara Ikkela, puh. 050 534 8292, [saara.ikkela@minedu.fi](mailto:saara.ikkela@minedu.fi)

#### Tiivistelmä uudesta rahoitusjärjestelmästä:

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että uusi rahoitusjärjestelmä koostuu perus-, suoritus-, vaikuttavuus- ja strategiarahoituksesta, joista kolme ensimmäistä ovat laskennallista rahoitusta ja niiden osuudet olisivat 50 / 35 / 15 %.

Perusrahoituksessa suoritteita olisivat opiskelijavuodet. Niitä painotettaisiin tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen, ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen, työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen välisten kustannuserojen perusteella. Esimerkiksi eri tutkintotyyppien painotettaisiin niin, että ammattitutkinnolla ja erikoisammattitutkinnolla olisi perustutkintoa pienempi painoarvo ja oppisopimuskoulutuksena järjestetyn koulutuksen painoarvo olisi pienempi. Esityksen liitteessä olevan asetuseroituksen mukaan ammatillisen perustutkinnon painokerroin olisi 1,0; oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä koulutuksessa kuitenkin 0,8. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnon painokerroin olisi 0,8; oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä koulutuksessa kuitenkin 0,5. Lisäksi perusrahoituksen kertoimissa otetaan huomioon erityisen tuen, majoituksen, henkilöstö-, työvoima- ja vankeinkoulutuksen järjestäminen.

Suoritusrahoituksessa suoritteita olisivat tutkinnot ja tutkinnon osat. Niitä painotettaisiin eri tutkintojen välisten kustannuserojen, tutkintotyyppien ja erityisen tuen perusteella perusrahoituksen tapaan. Lisäksi suoritteista painotettaisiin enemmän niiden tutkinnon suorittajien osalta, joilla ei olisi aikaisempaa perusasteen jälkeistä ammatillista tutkintoa.

Vaikuttavuusrahoitus määrittäisi tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen sekä opiskelijapalautteen ja työelämäpalautteen perusteella. Tarkastelussa olevista tutkinnon suorittaneista painotettaisiin niitä enemmän, jotka eivät olleet työllisiä ennen tutkinnon aloittamista, mutta tutkinnon jälkeen olisivat. Lisäksi työvoiman ulkopuolella olevien osuus tasattaisiin järjestäjäkohtaisella kertoimella, ettei heidän osuus vaikuta järjestäjän rahoitukseen.

## Taustatiedot

### Arvio vuoden 2016 toteumista

#### 1. Oppilaitosmuotoinen ammatillinen peruskoulutus (opiskelijat)

- ☐ ei ollenkaan
- ☐ alle 100
- ☐ 100–1000
- ☐ yli 1000

#### 2. Oppilaitosmuotoinen ammatillinen lisäkoulutus (opiskelijatyövuodet)

- ☐ ei ollenkaan
- ☐ alle 50
- ☐ 50–100
- ☐ yli 100

#### 3. Peruskoulutuksen oppisopimusten lukumäärä

- ☐ ei ollenkaan
- ☐ alle 100
- ☐ 100–200
- ☐ yli 200

#### 4. Lisäkoulutuksen oppisopimusten lukumäärä

- ☐ ei ollenkaan
- ☐ alle 100
- ☐ 100–200
- ☐ yli 200

## Muut tiedot

#### 5. Ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus yhteensä vuonna 2016:

- ☐ alle 1 000 000 euroa
- ☐ 1 000 000 – 10 000 000 euroa
- ☐ yli 10 000 000 euroa

#### 6. Mikä on ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen osuus suunnilleen koko organisaation tuloista?

- ☐ alle 30 %
- ☐ 30–70 %
- ☐ yli 70 %

#### 7. Millä aloilla tällä hetkellä tarjoatte koulutusta (valitse yksi tai useampi)?

- ☐ humanistinen ja kasvatustieteiden ala
- ☐ kulttuuriala
- ☐ yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala
- ☐ luonnontieteiden ala
- ☐ tekniikan ja liikenteen ala
- ☐ luonnonvara- ja ympäristöala
- ☐ sosiaali- ja terveys- ja liikunta-ala
- ☐ matkailu-, ravitsemis- ja talousala

Keskeytä

Seuraava -->





## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

### Ammatillisen koulutuksen tavoitteet

**8. Valitse seuraavista kolme mielestäsi tärkeintä tavoitetta ammatillisessa koulutuksessa:**

- ☐ ammatillisten tutkintojen antaminen
- ☐ yksilöllisen osaamistarpeiden mukaisen koulutuksen antaminen
- ☐ työelämän osaamistarpeeseen vastaaminen
- ☐ opiskelijoiden työmarkkina-aseman parantaminen
- ☐ opiskelijoiden jatko-opintovalmiuksien lisääminen
- ☐ elinikäisen oppimisen tukeminen
- ☐ opiskelijoiden tukeminen kehittymään hyviksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi
- ☐ työelämän kehittäminen
- ☐ koko nuorisoiäluokan kouluttaminen
- ☐ heikommassa asemassa olevien opiskelijoiden kouluttaminen
- ☐ ilman aikaisempaa perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien kouluttaminen
- ☐ työmarkkinoilla olevien osaamisen päivittäminen
- ☐ maahanmuuttajataustaisten kotouttamisen edistäminen
- ☐ muu, mikä?

**9. Kuinka montaa edellisessä kohdassa valitsemastasi tavoitteesta uusi rahoitusjärjestelmä tukee?**

- ☐ 3
- ☐ 2
- ☐ 1
- ☐ 0

Keskeytä

<-- Edellinen

Seuraava -->

(Sivu 2 / 8)



## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

### Näkemykset ammatillisen koulutuksen uudesta rahoitusjärjestelmästä

Ympyröi parhaiten omaa näkemystäsi vastaava vaihtoehto.

#### 10. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa <i>olemaan tuloksisempi</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa <i>tehostamaan toimintaa</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa <i>keksimään innovatiivisia ratkaisuja</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa <i>asiakaslähtöiseen toimintaan</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä ei tee näkyväksi koulutuksen järjestäjien toiminnan tuloksia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uudessa rahoitusjärjestelmässä käytetyt mittarit mittaavat koulutuksen tuloksellisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tuloksellisuusrahoituksen suoritteiden painotukset ovat tavoitteiden mukaisia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä lisää koulutuksen järjestäjien vastuuta toimintansa tuloksista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä ei anna koulutuksen järjestäjälle toimintahdollisuuksia käyttää resursseja haluamallaan tavalla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä kohtelee epätasa-arvoisesti erilaisia koulutuksen toteuttamistapoja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä on riittävän ennakoitava toiminnan tulevaisuuden suunnittelemiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä ottaa huomioon keskeiset koulutuksen kustannuksiin vaikuttavat tekijät	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi rahoitusjärjestelmä antaa riittävät puitteet tarjota koulutusta haasteellisemmille asiakasryhmille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Keskeytä

<-- Edellinen

Seuraava -->

(Sivu 3 / 8)



## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

### 11. Ovatko seuraavat asiat mielestäsi todennäköisiä seurauksia uudesta rahoitusjärjestelmästä?

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät ryhtyisivät valikoimaan opiskelijoitaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät keskittyisivät ainoastaan suoritteiden aikaansaamiseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen muut tavoitteet kuin tutkintojen aikaansaaminen ja opiskelijoiden työllistäminen jäisivät aikaisempaa pienemmälle huomiolle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät pyrkisivät vääristelemään mittauksessa käytettävää tietoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät laskisivat vaatimuksia suoritteiden saamiselle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät tarjoaisivat opiskelupaikkoja enemmän kuin on tarvetta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät pyrkisivät aikaansaamaan enemmän tutkintoja laadun kustannuksella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät eivät haluaisi jakaa hyviä käytäntöjä toistensa kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät eivät pyrkisi keksimään uusia innovatiivisia ratkaisuja kehittääkseen toimintaansa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjät alkaisivat muistuttaa enemmän toisiaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
On todennäköistä, että koulutuksen järjestäjän ei kannattaisi ottaa koulutukseen haastavampia opiskelijoita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Keskeytä

<-- Edellinen

Seuraava -->

(Sivu 4 / 8)



## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

### Oman toiminnan muutokset uuden rahoitusjärjestelmän seurauksena

Ympyröi parhaiten omaa näkemystäsi vastaava vaihtoehto.

#### 12. Pitävätkö seuraavat väittämät paikkaansa oman organisaationne osalta?

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Aiomme seurata rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävän tiedon kehitystä <i>oman toimintamme osalta</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aiomme seurata rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävän tiedon kehitystä <i>muiden toiminnan osalta</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aiomme hyödyntää rahoitusjärjestelmän perusteena käytettävää tietoa <i>kehittääksemme omaa toimintaamme</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aiomme keskittyä toiminnassamme aikaisempaa enemmän <i>tutkintojen ja osaamispisteiden aikaansaamiseen</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aiomme keskittyä toiminnassamme aikaisempaa enemmän <i>opiskelijoiden työllistymiseen ja/tai jatko-opintoihin siirtymiseen</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aiomme tarkentaa opiskelijoiden valintaperusteita uuden rahoitusjärjestelmän tultua voimaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aiomme helpottaa opintosuoritusten saamista uuden rahoitusjärjestelmän tultua voimaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Keskeytä

<-- Edellinen

Seuraava -->

(Sivu 5 / 8)





## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

### 13. Arvioi alla olevien asioiden osalta, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä niihin ja jos vaikuttaa, niin millä tavalla.

Vastaa sen perusteella, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä tavoitteisiin tai toimintaan kyseisen asian kohdalla. Jos vaikuttaa, valitse "Tavoitteena lisätä, pitää ennallaan tai vähentää" sen mukaan, mihin suuntaan rahoitusjärjestelmä ohjaa. Jos mielestäsi uudella rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta toimintaan asian osalta, valitse "Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan" tai jos mielestäsi koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan, valitse "Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan".

	Tavoitteena lisätä	Tavoitteena pitää ennallaan	Tavoitteena vähentää	Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan
Tutkintojen määrä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Osaamispisteiden määrä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opiskelijoiden työllistyminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijamäärä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peruskoulutuksen oppisopimusten lukumäärä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lisäkoulutuksen oppisopimusten lukumäärä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen peruskoulun päättäneille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen valmentavasta koulutuksesta tuleville	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen työllisille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen työttömille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen maahanmuuttajille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen ylioppilaille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen kohdentaminen ilman aikaisempaa tutkintoa oleville	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Keskeytä

<-- Edellinen

Seuraava -->

(Sivu 6 / 8)



## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

### 14. Arvioi alla olevien asioiden osalta, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä niihin ja jos vaikuttaa, niin millä tavalla.

Vastaa sen perusteella, vaikuttaako uusi rahoitusjärjestelmä tavoitteisiinne tai toimintaanne kyseisen asian kohdalla. Jos vaikuttaa, valitse "Tavoitteena lisätä, pitää ennallaan tai vähentää" sen mukaan, mihin suuntaan rahoitusjärjestelmä ohjaa. Jos mielestäsi uudella rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta toimintaan asian osalta, valitse "Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan" tai jos mielestäsi koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan, valitse "Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan".

	Tavoitteena lisätä	Tavoitteena pitää ennallaan	Tavoitteena vähentää	Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	Koulutuksen järjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan
Opiskelijan tukeminen opintojen suorittamisessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opiskelijan tukeminen työnhaussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opiskelijan tukeminen jatko-opintoihin hakeutumisessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Henkilökohtaistamisprosessiin panostaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ainoastaan puuttuvan osaamisen kouluttaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työpaikalla tapahtuva oppiminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteistyö työelämän kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteistyö muiden koulutuksen järjestäjien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutustarjonnan vastaaminen työelämän tarpeisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutuksen markkinointi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Keskeytä

<-- Edellinen

Seuraava -->



Opetus- ja  
kulttuuri-  
ministeriö

## Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä

**15. Muuta lisättävää tai kommentoitavaa kyselyyn liittyen:**

Keskeytä

<-- Edellinen

Lähetä

Paina lähetä, jos olet valmis lähettämään vastauksesi.

(Sivu 8 / 8)

## Liite 2: Taulukoita ja kuvia

	Kuinka montaa edellisessä kohdassa valitsemastasi tavoitteesta uusi rahoitusjärjestelmä tukee? (n=95)
Keskiarvo	1,81
Keskihajonta	0,88
Keskiarvon virhemarginaali	0,18
Pienin	0,00
Alaneljännes	1,00
Mediaani	2,00
Yläneljännes	2,50
Suurin	3,00
n	95,00

*Taulukko 1 Muuttujan ”Rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä” tunnusluvut.*

	Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava (n=97)
Keskiarvo	40,1
Keskihajonta	8,0
Keskiarvon virhemarginaali	1,6
Pienin	10,0
Alaneljännes	35,0
Mediaani	41,0
Yläneljännes	45,0
Suurin	64,0

*Taulukko 2 Summamuuttujan ”Uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava” tunnusluvut.*

	Negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä (n=97)
Keskiarvo	34,9
Keskihajonta	6,8
Keskiarvon virhemarginaali	1,4
Pienin	11,0
Alaneljännes	32,0
Mediaani	35,0
Yläneljännes	39,0
Suurin	54,0

*Taulukko 3 Summamuuttujan ”negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä” tunnusluvut.*

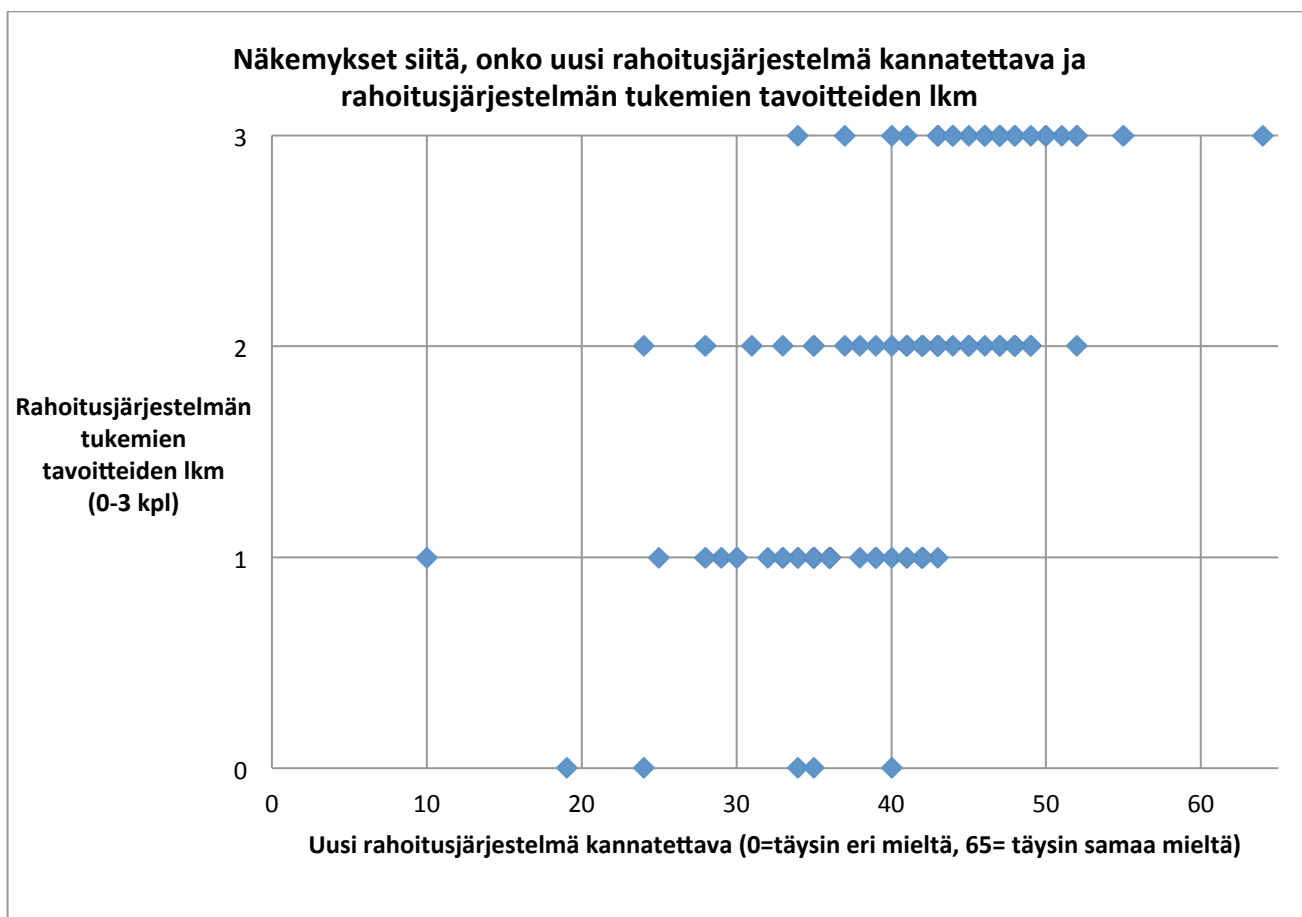


Tunnusluvut	Rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön (n=98)	Keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin (n=98)	Aikoo tehdä ei-toivottuja asioita (n=98)
Keskiarvo	13,3	7,6	5,1
Keskihajonta	1,8	1,6	1,7
Keskiarvon virhemarginaali	0,4	0,3	0,3
Pienin	7,0	2,0	2,0
Alaneljännes	12,0	6,0	4,0
Mediaani	14,0	8,0	5,0
Yläneljännes	14,8	9,0	6,0
Suurin	15,0	10,0	10,0
n	98	98	98

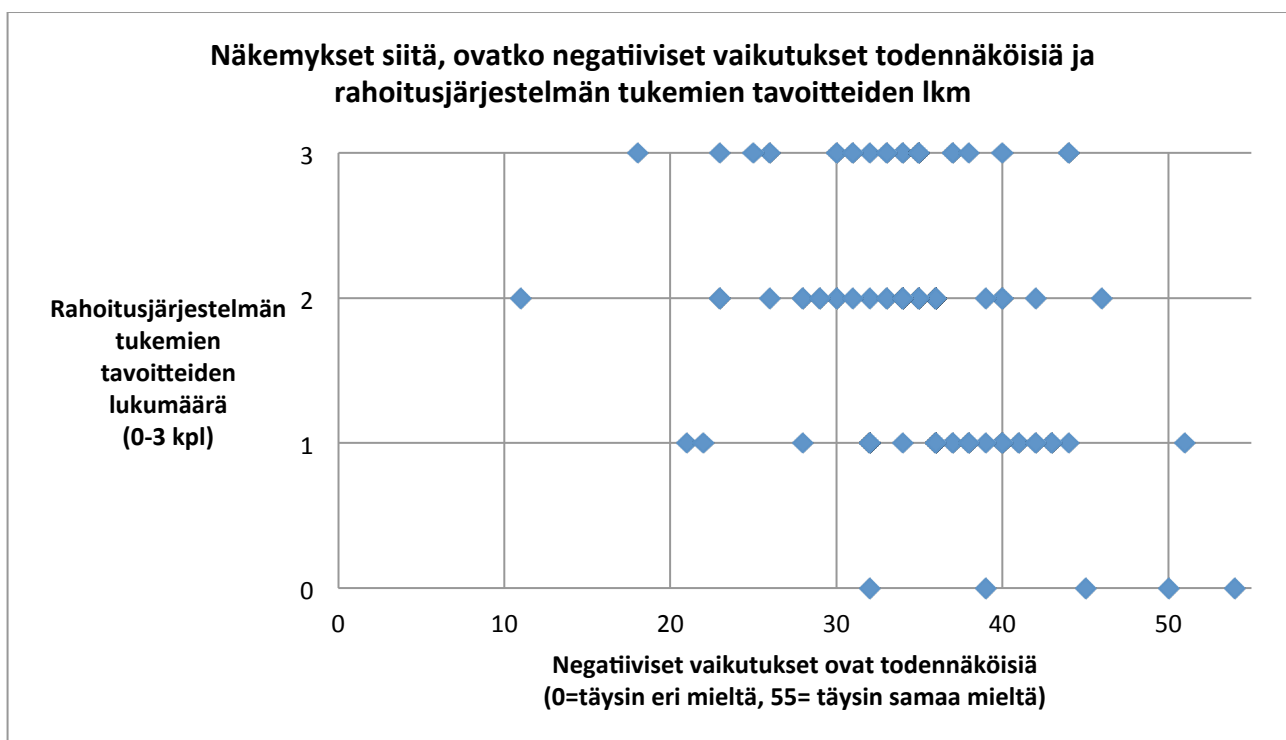
*Taulukko 4 Muuttujien ”rahoitusjärjestelmän tuottama tieto käyttöön”, ”keskittyy aikaisempaa enemmän rahoitusjärjestelmässä mitattaviin asioihin” ja ”aikoo tehdä epätoivottuja asioita” tunnusluvut*

	Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijat tällä hetkellä			
	ei ollenkaan	alle 100	100–1000	yli 1000
Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä				
Tavoitteena lisätä	0,0 %	39,3 %	28,6 %	20,0 %
Tavoitteena pitää ennallaan	11,1 %	32,1 %	47,6 %	52,0 %
Tavoitteena vähentää	0,0 %	10,7 %	4,8 %	24,0 %
Rahoitusjärjestelmällä ei ole vaikutusta asiaan	38,9 %	7,1 %	14,3 %	4,0 %
Koulutuksenjärjestäjä ei voi vaikuttaa asiaan	50,0 %	10,7 %	4,8 %	0,0 %
n	18	28	21	25
X <sup>2</sup> = 51,72; df = 12; p = ,000				

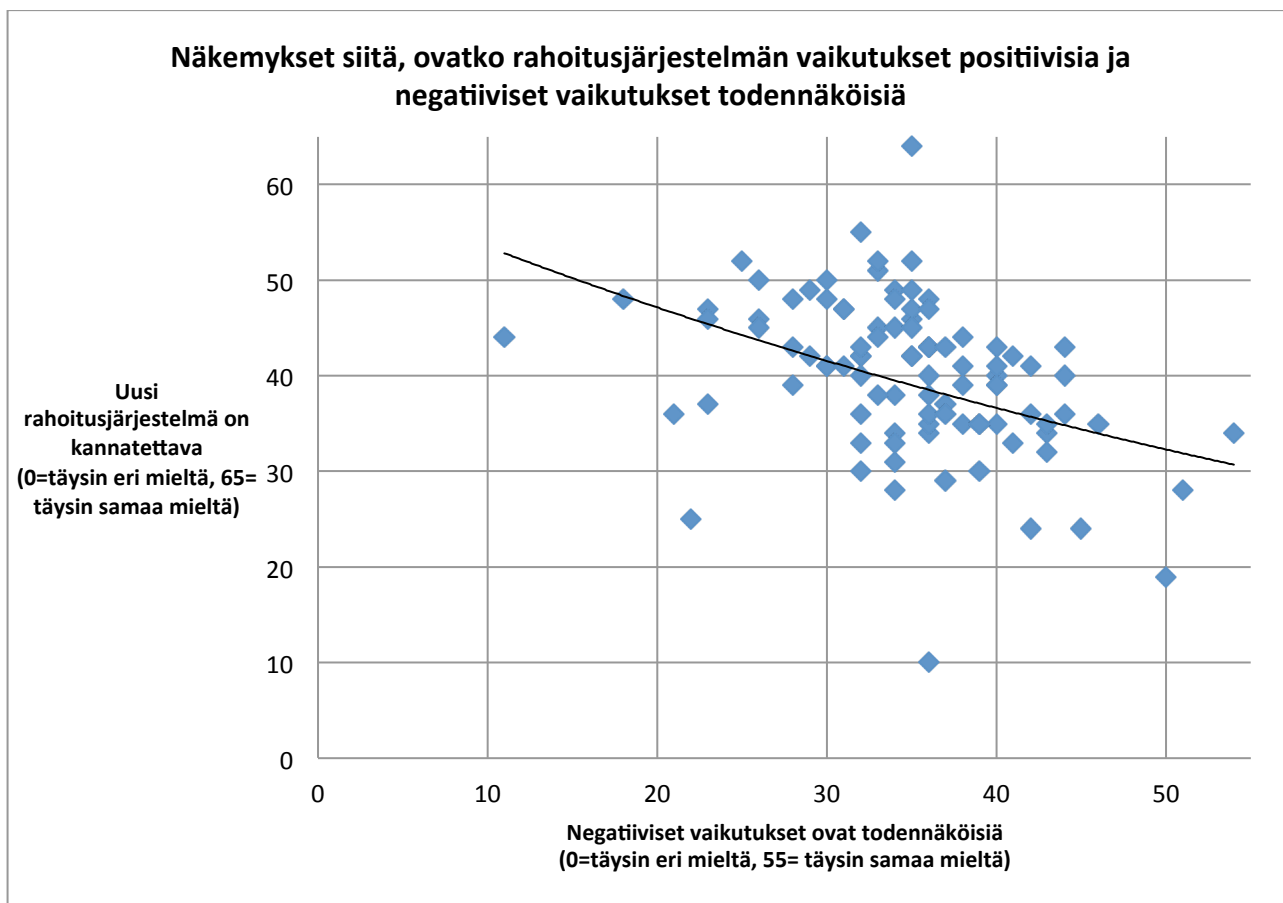
*Taulukko 5 Vastaajien näkemykset siitä, onko rahoitusjärjestelmällä vaikutusta oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamääriin jaoteltuna vastaajien nykyisillä opiskelijamäärillä.*



Kuvio 1 Vastaajien jakautuminen muuttujien "uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava" ja "rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä" perusteella.



Kuvio 2 Vastaajien jakautuminen muuttujien "negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä" ja "rahoitusjärjestelmän tukemien tavoitteiden lukumäärä" perusteella.



*Kuvio 3 Vastaajien jakautuminen muuttujien "negatiiviset vaikutukset ovat todennäköisiä" ja "uusi rahoitusjärjestelmä on kannatettava" ja perusteella.*